

## **PROGRAMA DE COMPLIANCE AMBIENTAL: FERRAMENTA COM POSSIBILIDADES DE AUXILIAR NO GERENCIAMENTO DOS RISCOS DE BARRAGENS DE REJEITOS MINERÁRIOS**

Jacqueline Maria Cavalcante da Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** Identificar elementos que demonstrem a relevância de um programa de conformidade ambiental para as empresas que exploram atividade econômica potencialmente lesiva ao meio ambiente, especialmente os empreendedores de barragens de rejeitos minerários, é o foco deste artigo. Tem por objetivo buscar os pontos em comum entre o programa de integridade para prevenção da corrupção no Brasil de que trata o Decreto nº 8.420/2015 e o que é previsto para o programa de conformidade ambiental, nos termos do Projeto de Lei nº 5.442/2019. A metodologia aplicada foi a hipotética-indutiva, mediante pesquisa exploratória de doutrina, jurisprudência e consultas a sites governamentais. As considerações finais refletem que há semelhanças entre os programas - os pilares de sustentação do programa de integridade são idênticos às diretrizes previstas para o programa de conformidade ambiental. Ademais, um programa de conformidade ambiental pode ser de grande valia para as empresas que exploram atividade econômica potencialmente lesiva ao meio ambiente, em especial os empreendedores de barragens de rejeitos minerários, cujos riscos são inerentes à própria atividade, sendo relevante, inclusive, em termos econômicos, porque prevenir pode ser menos oneroso do que reprimir.

**Palavras-chave:** Programa de Integridade. Programa de Conformidade Ambiental. Gerenciamento de Riscos. Grupos de Pressão.

*Recebido em: 4/06/2020*

*Aceito em: 20/11/2020*

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), membro do grupo de pesquisa "Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável". E-mail: jac.maria3@yahoo.com.br.

## **ENVIRONMENTAL COMPLIANCE PROGRAM: TOOL WITH POSSIBILITIES TO ASSIST IN MANAGING THE RISKS OF MINING TAILINGS DAMS**

**Abstract:** Identifying elements that demonstrate the relevance of an environmental compliance program for companies that exploit economic activity that is potentially harmful to the environment, especially entrepreneurs of mining tailings dams, is the focus of this article. Its objective is to find the common points between the integrity program for the prevention of corruption in Brazil dealt with in Decree nº 8,420/2015 and what is foreseen for the environmental compliance program, under the terms of Bill 5.442/2019. The applied methodology was hypothetical-inductive, through exploratory research of doctrine, jurisprudence and consultations with government websites. The final considerations reflect that there are similarities between the programs - the pillars supporting the integrity program are identical to the guidelines provided for the environmental compliance program. In addition, an environmental compliance program can be of great value to companies that exploit economic activity that is potentially harmful to the environment, especially the entrepreneurs of mining tailings dams, whose risks are inherent to the activity itself, being relevant, including, in terms of economic, because prevention can be less costly than suppressing.

**Keywords:** Integrity Program. Environmental Compliance Program. Risk management. Pressure Groups.

## 1. Introdução

A mineração, por se tratar da extração de recursos naturais não renováveis da crosta terrestre, causa impactos no meio ambiente, em qualquer dos cenários que se considere, restando a necessidade de minimizar seus efeitos. Por outro lado, embora o Brasil tenha tido regulamentos ambientais desde a década de 1930 e com o crescimento da produção de ouro, no final da década de 1970, a legislação ambiental tenha aumentado de forma correspondente (HANAI, 1999), o setor parece estar longe de encontrar o caminho da prática satisfatória na prevenção de danos ambientais.

Dentre as frequentes externalidades a que estão sujeitos o meio ambiente e a comunidade do entorno das barragens de rejeitos minerários, destacam-se os desastres decorrentes de falhas nessas estruturas, como são exemplos, o de Mariana, em 2015 e o de Brumadinho, em 2019, ambos no Estado de Minas Gerais.

Ademais, não obstante os desafios técnicos sejam significativos, as principais causas das falhas das instalações de armazenamento de rejeitos são políticas e não técnicas. (SCHOENBERGER, 2016). Nesse sentido, Kossoff et al. (2014), defendem que a maioria das falhas é precedida por sinais de alerta, exceto aquelas provocadas por terremotos ou grandes tempestades. Assim, a integridade das barragens de rejeitos minerários depende de um bom projeto e de bons programas de manutenção.

Após o desastre de Mariana em 2015, o *International Council on Mining and Metals (ICMM)* consultou suas 23 empresas membros para determinar a melhor forma de minimizar o risco de recorrência de uma falha catastrófica em barragem de rejeitos. A conclusão foi que é necessária uma crescente governança para garantir que as extensas orientações técnicas e gerenciais sejam implementadas de forma mais efetiva. O ICMM emitiu uma declaração de posição que compromete as empresas mineradoras membros a minimizar a risco de falhas catastróficas de barragens de rejeitos, sendo apontados, dentre seis elementos-chave, o gerenciamento de riscos. (ROCHE, THYGESEN e BAKER, 2017).

Em face desse contexto, destaca-se a importância do programa de conformidade ambiental, proposto em projeto de lei, visando à prevenção de danos ambientais pelas empresas públicas e privadas que exploram atividade econômica potencialmente lesiva ao meio ambiente. Como forma de suporte às avaliações necessárias durante o processo de análise do projeto de lei em questão, buscar-se-á identificar semelhanças com o já existente programa de integridade para prevenção da corrupção no Brasil.

O estudo divide-se em duas seções principais. A segunda seção que aborda o conceito de *compliance*, buscando diferenciá-lo de integridade, que é o termo adotado pela lei anticorrupção brasileira e, ainda, as principais características de um programa de conformidade ambiental nos termos em que proposto pelo Projeto de Lei nº 5.442/2019. E a terceira seção aborda a relevância de uma ferramenta como o exemplo dado - programa de conformidade ambiental - em especial para os empreendedores de barragens de rejeitos minerários, em face do risco de rompimento

desse tipo de estrutura com severas consequências. Aborda, ainda, as diretrizes para avaliação da efetividade desse programa, não obstante devam ser objeto de regulamentação pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), traçando um breve comparativo com os pilares de um programa de integridade relativamente à prevenção da corrupção, demonstrando a grande semelhança em termos de aplicabilidade de orientações.

As considerações finais apresentam-se no sentido de que há semelhanças entre os programas de integridade, em relação à corrupção, e o de conformidade ambiental, em razão dos pilares de um e as diretrizes do outro serem idênticos. Um programa de conformidade ambiental pode ser considerado de grande valia para o gerenciamento dos riscos de empresas que exploram atividade econômica potencialmente lesiva ao meio ambiente, especialmente para os empreendedores de barragens de rejeitos minerários, cujas atividades são de grandes riscos para o meio ambiente, sendo relevante, não só porque é menos oneroso o custo da prevenção, em relação ao da repressão, mas também porque nos termos da orientação do Superior Tribunal de Justiça (STJ), quanto à apuração do nexos de causalidade no dano ambiental, qualquer tipo de participação pode implicar em responsabilidade.

## 2. Abordagem sobre programa de compliance no Brasil

O termo "*compliance*" vem do verbo inglês "to comply", que significa cumprir, executar, concordar, adequar-se, satisfazer o que lhe foi imposto. É o dever de cumprir e estar em conformidade com as diretrizes estabelecidas na legislação, normas e procedimentos determinados, interna e externamente, para uma empresa, de forma a mitigar riscos relacionados à reputação e aos aspectos regulatórios. Já a expressão "risco de *compliance*", implica o risco de sanções legais ou regulatórias, de perda financeira ou de reputação, que uma empresa pode sofrer como resultado da falha no cumprimento da aplicação de leis, normas e procedimentos estabelecidos. (LAMBOY, RISEGATO e COIMBRA, 2018).

No Brasil, o Decreto nº 8.420/2015 (BRASIL, 2015), ao regulamentar a Lei nº 12.846/2013 (Lei anticorrupção brasileira), optou pelo termo programa de integridade, ao invés de programa de *compliance*, que é o termo mais utilizado internacionalmente. O artigo 41 desse decreto define programa de integridade, no âmbito de uma pessoa jurídica, como:

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).

Ressalta-se, por pertinente, que programa de *compliance* e programa de integridade não são sinônimos. De maneira geral, *compliance* significa estar em conformidade com as leis e

regulamentos, internos e externos, enquanto a integridade, conforme defende o Tribunal de Contas da União (TCU, 2017), significa mais do que simplesmente observar as normas, os códigos e as leis decorrentes dos valores e princípios, pois estes apenas proporcionam um limite mínimo, um ponto de partida para a moralidade, sendo preciso mais. Requer uma combinação de repressão e prevenção. Mesmo uma organização adotando medidas em face de um servidor que age inapropriadamente (repressão), deve adotar medidas que possam induzir seus servidores a agirem da forma correta (prevenção). A prioridade deve ser na prevenção, não só pela efetividade, mas porque o custo do investimento para prevenir é usualmente menor do que o custo de reparação de danos causados por comportamentos inapropriados.

No mesmo sentido Lamboy, Risegato e Coimbra (2018, p. 13 e 14) os quais entendem que a integridade requer não apenas o cumprimento de normas e leis, mas, também, a atuação concreta da organização segundo a sua visão e missão. Noutras palavras: uma organização íntegra é “aquela que consegue manter, em cada uma das suas decisões, atividades ou ações uma coerência com a sua identidade, nunca perdendo de vista os valores que a inspiram e os objetivos que ela deve perseguir, transformando-os em ação concreta”.

O incentivo a que empresas brasileiras implantassem programas de integridade teve início em 2010, com inspiração durante as comemorações do Dia Internacional de Combate à Corrupção, em 9 de dezembro de 2010, quando a Controladoria-Geral da União (CGU) juntamente com o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social instituíram o “Cadastro Empresa Pró-Ética”. Tratou-se de iniciativa pioneira na América Latina, visando promover junto ao setor empresarial a adoção voluntária de medidas de integridade e de prevenção da corrupção, fomentando a criação de um ambiente corporativo mais íntegro, ético e transparente. Esse cadastro passou por reestruturação, em 2014, com vistas a adequá-lo às regras trazidas pela Lei nº 12.846/2013, passando a denominar-se “Empresa Pró-Ética”. (BRASIL, CGU, 2020a).

Na esfera ambiental a matéria carece de regulamentação. Contudo, em 9 de outubro de 2019, os Deputados Rodrigo Agostinho e Prof. Luís Flávio Gomes, eleitos por São Paulo, apresentaram, à Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 5.442/2019 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019) tratando sobre o tema. Esse projeto teve inspiração a partir do desastre com a barragem de rejeitos minerários em Brumadinho, no Estado de Minas Gerais, e visa regulamentar os programas de conformidade ambiental em empresas públicas e privadas que exploram atividade econômica potencialmente lesiva ao meio ambiente.

Os autores desse projeto de lei optaram pelo termo “conformidade” e, em alinhamento com o conceito dado no Decreto nº 8.420/2015, conceituam programa de conformidade ambiental, no âmbito de uma pessoa jurídica, nos seguintes termos:

Conjunto de mecanismos e procedimentos internos de conformidade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de

conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar, prevenir e sanar irregularidades e atos ilícitos lesivos ao meio ambiente. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Um programa de compliance é um sistema complexo e organizado, composto de diversos componentes, que interage com os componentes de outros processos de negócios da empresa e com outros temas. É um sistema que depende de uma estrutura múltipla que leva em consideração pessoas, processos, sistemas eletrônicos, documentos, ações e ideias. Ao conjunto desses componentes dá-se a denominação “pilares” do programa de compliance, estando assim distribuídos: i) suporte da alta administração; ii) avaliação de riscos; iii) código de conduta e políticas de compliance; iv) controles internos; v) treinamento e comunicação; vi) canais de denúncias; vii) investigações internas; viii) *due diligence*; ix) monitoramento e auditoria. (SIBILLE e SERPA, 2016).

O Projeto de Lei nº 5.442/2019 mantém alinhamento com esse entendimento, e, assim, prevê como diretrizes para avaliação da efetividade de um programa de conformidade ambiental:

- a) Comprometimento da alta direção da empresa, incluídos os conselhos;
- b) Padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de conformidade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;
- c) Treinamentos periódicos sobre o programa de conformidade;
- d) Análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;
- e) Independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de conformidade e fiscalização de seu cumprimento;
- f) Canais de denúncia de irregularidade, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé;
- g) Medidas disciplinares em caso de violação do programa de conformidade;
- h) Procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados; e
- i) Monitoramento contínuo do programa de conformidade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos na Lei nº 9.605/1998.

A função principal de um programa de conformidade ambiental seria ampliar as possibilidades de gerenciamento dos riscos ambientais, de modo a prevenir a ocorrência de desastres, como o de Brumadinho, por exemplo, e os consequentes prejuízos. Nesse sentido, Shimshack e Ward (2005), defendem que dada uma manutenção adequada, as violações convencionais de poluentes raramente são o resultado de uma falha catastrófica do equipamento, implicando em que violações verdadeiramente acidentais são incomuns. Eles interpretam as

violações como uma variável de escolha, influenciada pelo nível de produção, manutenção de equipamentos, mix de produtos e decisões de atenção humana. Por outro lado, as violações implicam em custo marginal que é a sanção esperada pelo não cumprimento das normas e procedimentos.

Mas, resta a dúvida sobre a forma como um programa de integridade, ou de conformidade ambiental, pode contribuir no gerenciamento de riscos, a partir da observância dos seus pilares ou diretrizes.

### **3. Programa de conformidade ambiental e o gerenciamento de riscos**

A mineração por se tratar da extração de recursos naturais não renováveis da crosta terrestre, geralmente é vista como uma atividade altamente impactante e não sustentável, sendo o conjunto de efeitos não desejados, provocados pela mineração, denominado “externalidades negativas”. São exemplos: alterações ambientais, conflitos de uso do solo, depreciação de imóveis circunvizinhos, geração de áreas degradadas e transtornos ao tráfego urbano. Essas externalidades geram conflitos com a comunidade, que normalmente têm origem quando da implantação do empreendimento, pois o empreendedor não se informa sobre as expectativas, anseios e preocupações da comunidade que vive nas proximidades da empresa de mineração. (FARIAS, 2002).

Incluem-se nessas externalidades a possibilidade de rompimento das barragens de rejeitos minerários que, caso ocorra, implica em graves consequências para as comunidades do entorno e grandes impactos para o meio ambiente, dentre outros prejuízos. Em razão disso, qualquer ferramenta que possa auxiliar no gerenciamento de riscos é de grande valia para os empreendedores dessas estruturas.

Não obstante as diretrizes para avaliação da efetividade de um programa de conformidade ambiental ainda devam ser objeto de regulamentação pelo CONAMA, caso o Projeto de Lei nº 5.442/2019 venha a se tornar lei, extrai-se, a partir das orientações destinadas aos empresários interessados em participar do “Empresa Pró-Ética” (BRASIL, CGU, 2018), a possibilidade de equivalência entre alguns pilares do programa de integridade e as diretrizes equivalentes a serem regulamentadas para o programa de conformidade ambiental, senão vejamos:

a) *Comprometimento da alta administração* - entendida como alta direção o presidente ou CEO da empresa, bem como aqueles que ocupam cargos no Conselho de Administração, caso existente, e tenham poder de decisão final em diretorias da empresa (corpo diretivo). Requer comprovação no tocante a: i) manifestações internas e externas de apoio e divulgação do programa de Integridade; ii) participação de membros da alta direção na implementação do programa de Integridade; iii) participação de membros da alta direção na supervisão do programa; iv) realização de treinamento(s) para membros da alta direção em temas relacionados ao programa; v) existência de critérios formalizados para escolha de membros da alta direção, que considerem aspectos de integridade; e vi) existência de órgão colegiado responsável por

tratar de temas relacionados ao Programa de Integridade, com participação de membros da alta direção;

b) *Treinamentos periódicos sobre o programa de conformidade* - deve ser comprovada: i) existência de plano de comunicação e plano de treinamento relacionados ao programa de integridade; ii) existência de mecanismos para verificar a retenção e a compreensão das informações por parte dos funcionários treinados; iii) a participação do setor responsável pelo programa de integridade no planejamento, elaboração, aplicação e/ou contratação dos treinamentos sobre temas de integridade; e iv) os treinamentos aplicados aos parceiros de negócios da empresa.

c) *Estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de conformidade e fiscalização de seu cumprimento* - requer comprovação quanto a: i) existência de área responsável pelo programa, com atribuições estabelecidas em documento formal da empresa; ii) dedicação exclusiva de equipe ou pessoa ao Programa; iii) existência de garantias para o funcionamento efetivo da área responsável pelo programa; iv) posição hierárquica definida da área responsável pelo programa; e v) comprovação de que a área realiza o monitoramento da aplicação do programa;

d) *Canais de denúncia de irregularidade, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé* - comprovar mediante: i) indicação do link onde a empresa divulga ou disponibiliza os seus canais de denúncia na internet, que possibilite apresentação de denúncias em português; ii) documentos com a formalização da política de incentivo a denúncias e todos procedimentos, competências e responsabilidades relacionados ao recebimento e tratamento de denúncias; iii) documentos com registros sobre as denúncias recebidas e apuradas e outras informações que indiquem que os canais de denúncias são monitorados; e iv) demonstração da efetiva aplicação dos procedimentos estabelecidos pela empresa, com base em caso real de apuração de denúncias;

e) *Medidas disciplinares, em caso de violação do programa de conformidade, e procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados* - documentos devem comprovar: i) a existência de regras e procedimentos para a pronta interrupção de irregularidades; ii) definição sobre as medidas disciplinares a serem aplicadas, de acordo com o tipo de infração cometida; iii) a previsão de afastamento de membros da alta direção envolvidos; e iv) a existência de norma ou procedimento de encaminhamento de denúncias às autoridades competentes;

f) *Monitoramento contínuo do programa de conformidade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos* - devem ser anexados documentos que comprovem: i) a existência de mecanismos de monitoramento do programa e área(s) responsável(is), tais como, normas internas que definam os mecanismos e procedimentos de monitoramento do programa de integridade e seus responsáveis; ii) a realização de ações de monitoramento do programa de integridade, com a apresentação de estatísticas, métricas ou outros dados, por exemplo, relatórios ou outros instrumentos que demonstrem que o monitoramento é realizado regularmente.

Verifica-se, assim, que em termos nominais cada uma dessas diretrizes tem a correspondência em um pilar do programa de integridade. Por outro lado, toda comprovação requerida em cada um desses pilares é passível de exigência em um futuro programa de conformidade ou de integridade ambiental.

Araripe e Machado (2018) defendem que sendo custosa a implantação de programas de integridade e, na maioria das vezes, envolvendo a alteração de toda uma cultura, que transcende do ambiente da empresa para o próprio ramo em que atua, torna-se de grande valia o estabelecimento de uma política pública baseada em *nudges*<sup>2</sup> para encorajar as empresas, ao invés da obrigatoriedade.

No Brasil, relativamente à corrupção, verifica-se, tanto a aplicabilidade do *nudge*, no tocante ao “Empresa Pró-Ética”, onde as empresas voluntariamente submetem, a cada dois anos, seus programas de integridade para avaliação (BRASIL, CGU, 2020b), quanto da obrigatoriedade, no caso em que, estando a empresa em processo de responsabilização administrativa, tem a penalidade atenuada, caso comprove a existência de programa de integridade efetivo, nos termos da Lei 12.846/2013.( BRASIL, 2013).

A edição do Empresa Pró-Ética 2018-2019, despertou o interesse de participação por 373 empresas, das quais 152 cumpriram os requisitos de admissão e tiveram os respectivos programas de integridade avaliados, sendo ao final aprovadas e reconhecidas 26 empresas. (BRASIL, 2019). Esse nível de participação, quando comparado com o da edição de 2015, onde 97 empresas manifestaram interesse em participar e ao final 19 receberam aprovação, demonstra o aumento do interesse por parte das empresas, resultando em um crescimento aproximado de 400%. (BRASIL, 2020c).

A proposta original do Projeto de Lei nº 5.442/2019 segue a linha do *nudge*. Não prevê a obrigatoriedade da implementação de um programa de conformidade, mas sim incentivos, nos seguintes termos:

a) *Atenuante*: existência de programa de conformidade efetivo como atenuante de eventuais sanções penais e administrativas impostas com base na legislação ambiental;

b) *Proibição de fomento estatal*: caso a empresa não detenha um programa de conformidade ambiental efetivo não usufruirá de: i) subvenções econômicas; ii) financiamentos recebidos de estabelecimentos oficiais públicos de crédito; iii) incentivos fiscais; e iv) doações;

c) *Proibição de contratação com o Poder público*: empresa que não possua programa de conformidade ambiental efetivo não poderá contratar com a União, com os Estados, com o Distrito Federal e com os Municípios, relativamente à: i) obra e serviço, cujo valor do contrato seja superior a R\$ 10.000.000,00; ii) concessão e permissão de serviço público, cujo valor do contrato seja superior a R\$ 10.000.000,00; e iii) parceria público-privada.

---

<sup>2</sup> *Nudge*: é interferir sutilmente no comportamento de outrem, sem fazer uso de proibições, restrições ou vultosos incentivos financeiros, respeitando, assim, a sua liberdade de escolha. Cf. Araripe e Machado (2018).

A partir do breve comparativo entre os pilares do programa de integridade anticorrupção e as diretrizes do programa de conformidade ambiental, infere-se que, caso a Vale S/A dispusesse de um programa de conformidade ambiental efetivo, com base, tão somente, nas diretrizes “*comprometimento da alta direção*”, “*canais de denúncia de irregularidade, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciadores de boa-fé*” e “*procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados*”, teria sido possível evitar o desastre de Brumadinho ou, caso não evitado, que tivesse tido proporções de menor monta, por terem sido adotadas providências em melhor tempestividade.

Essa assertiva baseia-se no fato de que existiam fragilidades nos controles internos da barragem, que poderiam ter sido sanadas em momento anterior, tais como: i) em relação à exploração da Mina Córrego do Feijão, onde se inclui a Barragem 1, foi efetuada a concessão da primeira licença ambiental *ad referendum*, quando já estava em construção o terceiro alteamento da barragem; ii) quanto à Barragem 1, foi constatado que funcionou por 14 meses, sem amparo de qualquer licença ambiental; e iii) depoimento prestado à CPI da barragem de Brumadinho, em 11/4/19, por Maria Teresa Viana de Freitas Corujo, aponta que o Complexo Feijão-Jangada já vinha com situações de falta de controle ambiental e problemáticas há tempos, sendo do conhecimento da comunidade do entorno (MINAS GERAIS, ALMG, 2019).

A conjuntura atual brasileira exige uma evolução nos mecanismos de prevenção de danos ao meio ambiente, como forma de alinhamento com a orientação constitucional. Especialmente em seu art. 225, § 1º, inciso V<sup>3</sup>, onde adota a prevenção como regra ao estabelecer o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive às futuras gerações, cabendo ao poder público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”. (BRASIL, 2020).

No aspecto político, é possível uma analogia com a prevenção da corrupção. Estudo de Mungiu-Pippidi e Dadašov (2017), baseado em ferramentas de prestação de contas e combate à corrupção públicas documentadas pelo *Public Accountability Mechanisms (PAM)* no banco de dados e mecanismos de responsabilização pública do Banco Mundial e em outros documentos adicionais, reconhece a existência de uma correlação estreita entre o Estado de Direito e o controle da corrupção. Foi identificada escassez de progresso para países sem Estado de Direito e não livre, sendo quase inexistente em países livres e parcialmente livres. Onde a corrupção é alta, o Estado de Direito também é fraco ou inexistente. Assim, pode-se fazer a leitura de que a prevenção de danos ao meio ambiente depende de um Estado de Direito forte e livre.

A esfera pública exerce, por vezes, o papel de mediadora de conflitos de interesses em que se mostram necessárias constantes negociações em busca da definição de prioridades, em termos

---

<sup>3</sup> “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: [...] V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;”

de políticas públicas, num cenário de administração de orçamento exíguo. Em face dessa conjuntura abrem-se possibilidades para que decisões sejam tomadas sem que prevaleça o interesse coletivo e uma das razões é a atuação dos grupos com maior poder de pressão. Melo (2020), ao abordar a teoria econômica da escolha pública, refere que o processo decisório da regulação é um produto necessário de troca de vantagens políticas entre representantes eleitos e grupos de interesse e agências reguladoras, onde os políticos "vendem" políticas públicas que agradem a esses grupos em troca de vantagens, como votos e financiamento de campanha eleitoral. Nesse sentido Olson e Fernandez (1999) defendem que os indivíduos de um grupo não agirão em prol de um objetivo comum, salvo se existirem incentivos e punições individuais que os induzam a contribuir para a produção dos bens coletivos.

Isso inclui, por exemplo, a adoção de mecanismos de controle dos lobbies. É necessário que o Estado adote mecanismos com capacidade de promover uma efetiva imparcialidade na promoção do interesse público e divulgação de interesses privados relevantes, de modo a evitar conflitos de interesse e garantir transparência no processo de tomada de decisão, evitando o possível impacto das ações de lobistas que podem defender interesses de grandes grupos empresariais, sendo o da mineração um exemplo, em detrimento do interesse coletivo. Nesse sentido, alinha-se com Cañardo (2018), o qual defende que o controle dos lobbies e a possibilidade de aplicar sanções fazem parte de qualquer sistema que alega integridade. Deve haver supervisão adequada e regulamentação eficaz das operações de lobby, além de um sistema de sanções eficiente, em caso de violação das disposições.

Ressalta-se, por pertinente, que no Brasil esse tipo de regulamentação é um campo em que o país ainda precisa avançar. Embora a matéria tramite no Congresso Nacional desde 1990, por meio do Projeto de Lei nº 6132/1990, por exemplo, verifica-se que a última ação legislativa nesse projeto ocorreu, em 13 de março de 2013. (BRASIL, CD, 2020).

Em termos econômicos, a implantação de um programa de conformidade ambiental é relevante porque, embora o custo marginal seja a sanção esperada pelo não cumprimento das normas regulatórias, os custos pecuniários diretos das multas podem não ser a única penalidade econômica. Há, ainda, os custos indiretos resultantes, tais como: a má publicidade e a degradação das relações com o regulador. E, além disso, a possibilidade de que o regulador aumente as sanções para reincidentes. (SHIMSHACK e WARD, 2005).

Sobre esse aspecto é importante lembrar que para o STJ na apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, "equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem". (STJ, 2009).

Verifica-se, assim, que as possibilidades de responsabilização são bastante abrangentes. Portanto, ter um programa de conformidade implica em ter mais uma ferramenta para auxiliar no gerenciamento dos riscos, devendo englobar os riscos ambientais do negócio, dos parceiros de negócio, dos fornecedores e dos prestadores de serviços.

#### 4. Considerações finais

O estudo buscou identificar elementos que dessem suporte à verificação da relevância de um programa de conformidade ambiental para as empresas que exploram atividade econômica potencialmente lesiva ao meio ambiente, especialmente os empreendedores de barragens de rejeitos minerários. Para tanto, buscou-se identificar semelhanças entre o programa de integridade para prevenção da corrupção no Brasil de que trata o Decreto nº 8.420/2015 e o que é previsto para o programa de conformidade ambiental, nos termos do Projeto de Lei nº 5.442/2019.

Foram reveladas semelhanças entre ambos os programas, porque os mesmos pilares de sustentação do programa de integridade estão previstos no programa de conformidade ambiental a título de diretrizes.

Os resultados da pesquisa referem, no tocante ao aspecto político, a importância de que sejam estabelecidos mecanismos de controle dos grupos de pressão, em especial dos lobistas, cuja atuação pode contribuir para impedir que prevaleça o interesse coletivo em detrimento dos interesses de grupos com maior poder de pressão – dos empresários da mineração, por exemplo. Assim, enquanto mecanismo que favorece os programas de integridade, entende-se relevante a regulamentação do lobby, aliada à supervisão de um sistema de sanções eficiente, em caso de violação das disposições, sendo essa uma matéria em que o Brasil precisa avançar.

Ademais, os resultados da pesquisa chamam a atenção para o aspecto econômico, com base no fato de que, embora uma empresa ao descumprir uma norma ou regulamento esteja se predispondo a arcar com o custo da sanção esperada, pode ser que haja uma ampliação desse tipo de custo, que poderia ser minimizado a partir da aplicação de um programa de conformidade efetivo, com foco na prevenção.

Assim, destaca-se como relevante a aprovação da proposta de um programa de conformidade ambiental destinado às empresas que exploram atividade econômica potencialmente lesiva ao meio ambiente, cuja implementação pode resultar em menores custos com sanções, especialmente para empreendedores de barragens de rejeitos minerários.

#### Referências

ARARIPE, Cíntia Muniz Rebouças de Alencar; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Os programas de integridade para contratação com a administração pública estadual: *nudge* ou obrigação legal? Um olhar sobre as duas perspectivas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, ago. 2018.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 5.442/2019**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2224581>>.

Acesso em: 21 maio 2020.

**BRASIL. Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em 10 maio. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º 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. 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: 31 maio 2020.

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. 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: 21 maio 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados - CD. **Projeto de Lei nº 6.132/1990.** Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências. Regulamentando o exercício de grupo de pressão ou lobby. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283>>. Acesso em: 11 ago 2020.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União** – CGU. **Premiação:** CGU divulga lista de empresas aprovadas no Pró-Ética 2018-2019. 12 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/12/cgu-divulga-lista-de-empresas-aprovadas-no-pro-etica-2018-2019>>. Acesso em: 3 jun. 2020.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União** – CGU. **Empresa Pró-Ética.** Histórico. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica>>. Acesso em: 30 maio 2020a.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União** – CGU. **Documentos** - **Regulamento do Pró-Ética.** Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/arquivos/documentos-e-manuais/regulamento-pro-etica-2018-2019.pdf>> Acesso em: 30 maio 2020b.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União** – CGU. **Empresa Pró-Ética.** Estatísticas. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica>>. Acesso em: 30 maio 2020c.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União** – CGU. **Empresa Pró-Ética 2018-2019:** Documento orientativo para preenchimento do questionário de avaliação, set. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/arquivos/documentos-e-manuais/documento-orientativo-pro-etica-2018-2019.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2020.

CAÑARDO, Hernando V. La penumbra de la corrupción: regulación internacional de los lobbies. **Anuario del Centro de Derecho Constitucional**, 6, 2018. Disponível em:

<<https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/2549/1/penumbra-corrupcion-regulacion-lobbies.pdf>>. Acesso em: 10 de ago. 2020.

FARIAS, Carlos Eugênio Gomes. **Mineração e Meio Ambiente no Brasil**. PNUD - Contrato 2002/001604, 2002. Disponível em:

<[https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/mineracao\\_e\\_meio\\_ambiente\\_no\\_brasil\\_1022.pdf/e86e431e-1a03-48d0-9a6e-98655ea257b6?version=1.0](https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/mineracao_e_meio_ambiente_no_brasil_1022.pdf/e86e431e-1a03-48d0-9a6e-98655ea257b6?version=1.0)> Acesso em: 30 set. 2019.

HANAI, Maria. Formal and Garimpo Gold Mining and the Environment in Brazil In: *Mining and the Environment: Case Studies from the Americas*. Edited by Alyson Warhurst. Canada: the International Development Research Centre, 1999. Disponível em:

<<https://unites.uqam.ca/gmf/globalmercuryforum/files/articles/divers/Brazil%20Hanai%20Gold%20Mining.pdf>> Acesso em: 9 jun. 2017.

KOSSOFF, D. et al. Mine tailings dams: Characteristics, failure, environmental impacts, and remediation. **Applied Geochemistry**, v. 51, p. 229–245, 2014. Disponível em:

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0883292714002212>>. Acesso em: 14 set. 2019.

LAMBOY, Christian K. de; RISEGATO, Giulia G.A. Pappalardo; COIMBRA, Marcelo de Aguiar. Introdução ao Corporate Compliance, Ética e Integridade. In: LAMBOY, Christian K. de (Coord.). **Manual de Compliance**. São Paulo: Via Ética, 2018. Disponível em:

<<https://viaetica.com/images/Manual-de-Compliance-Amostra.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2020.

MELO, J. G. T. Regulação do lobby no Brasil: reflexões a partir da Teoria dos Grupos de Mancur Olson e da Teoria Processual Administrativa da Regulação. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 6, nº 1, p. 164-181, maio 2020. Disponível em:

<<https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/28463>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais - ALMG. **CPI da barragem de Brumadinho** - Relatório Final, aprovado em 12/9/2019. Relator Deputado André Quintão.

Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho/documentos/outros-documentos/relatorio-final-cpi-assembleia-legislativa-mg>>.

Acesso em: 11 fev. 2020.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina; DADAŠOV, Ramin. When do anticorruption laws matter? The evidence on public integrity enabling contexts. **Crime, Law Soc Change**, v. 68, p. 387–402, July 2017.

Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-017-9693-3>>. Acesso em: 11 maio. 2020.

OLSON, Mancur; FERNANDEZ, Fábio. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp, 1999.

ROCHE, C.; THYGESEN, K.; BAKER, E. (Eds.). **Mine Tailings Storage: Safety Is No Accident**. 2017.

A UNEP Rapid Response Assessment. United Nations Environment Programme and GRID-Arendal, Nairobi and Arendal. Disponível em:

<[https://www.researchgate.net/publication/322352473 Mine Tailings Storage Safety Is No Accident](https://www.researchgate.net/publication/322352473_Mine_Tailings_Storage_Safety_Is_No_Accident)>. Acesso em: 30 out. 2019.

SCHOENBERGER, Erica. Environmentally sustainable mining: The case of tailings storage Facilities. **Resources Policy**, v. 49, p. 119-128, 2016. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301420716300782>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre. Os pilares do programa de compliance: uma breve discussão. **Legal Ethics Compliance (LEC)**, e-book, nov. 2016. Disponível em: <[https://www.editoraroncarati.com.br/v2/phocadownload/os\\_pilares\\_do\\_programa\\_de\\_compliance.pdf](https://www.editoraroncarati.com.br/v2/phocadownload/os_pilares_do_programa_de_compliance.pdf)>. Acesso em: 28 maio 2020.

SHIMSHACK, Jay P.; WARD, Michael B. Regulator reputation, enforcement, and environmental compliance. **Journal of Environmental Economics and Management**. v. 50, Issue 3, p. 519-540, November 2005. Disponível em: <<https://mpra.ub.uni-muenchen.de/25994/1/enforcement.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. **REsp nº 650.728/SC (2003/0221786-0)**. 2ª Turma, Relator Ministro Herman Benjamin, DJe 02/12/2009. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8637993/recurso-especial-resp-650728-sc-2003-0221786-0/inteiro-teor-13682613?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 23 maio 2020.

Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial de combate à fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Brasília, TCU, 2017. Disponível em: <[http://www.auditoria.mpu.mp.br/audin/Referencial%20de%20combate%20a%20fraude%20e%20corrup\\_o%20web.pdf](http://www.auditoria.mpu.mp.br/audin/Referencial%20de%20combate%20a%20fraude%20e%20corrup_o%20web.pdf)>. Acesso em: 30 maio 2020.