

1

A AUTORREGULAÇÃO DE FATO E A MINERAÇÃO NO BRASIL: a partir do desastre ambiental de Maceió/AL

DE FACTO SELF-REGULATION AND MINING IN BRAZIL: from the environmental disaster in Maceió/AL

Gleice Kelly Ramos Silva Santos¹
Maryny Dyellen Barbosa Alves²
José Irivaldo Alves Oliveira Silva³

RESUMO: O afundamento de solo de Maceió/AL é o maior desastre socioambiental em área urbana no mundo e foi causada pela extração de salgema na capital alagoana, que ocorreu por mais de quatro décadas, afetando diretamente 60 mil pessoas. O caso foi levado à Comissão Parlamentar de Inquérito da Braskem, que ouviu os representantes dos órgãos envolvidos na regulação brasileira da mineração e da gestores atuais e anteriores da mineradora. No relatório da CPI, o Senado concluiu que houve a autorregulação de fato das atividades desenvolvidas pela Braskem em Maceió/AL, que é forma de regulação em que os órgãos estatais apenas recebem passivamente os relatórios e documentos técnicos produzidos pela empresa, sem realizar a fiscalização dos impactos causados por esta atividade econômica. O objetivo do trabalho foi analisar a autorregulação de fato da mineração e sua relação com a lavra ambiciosa praticada pela Braskem em Maceió/AL. A metodologia utilizada foi a qualitativa, com foco no caráter subjetivo do objeto analisado, através da abordagem exploratória.

PALAVRAS-CHAVE: Mineração; Autorregulação de fato; Lavra ambiciosa; Desastre socioambiental

ABSTRACT: The ground subsidence in Maceió, Alagoas, is the largest socio-environmental disaster in an urban area in the world and was caused by rock salt mining in the capital of Alagoas, which occurred for over four decades, directly affecting 60,000 people. The case was brought to the Parliamentary Inquiry Committee (CPI) on Braskem, which heard representatives from the bodies involved in Brazilian mining regulation and the current and former managers of the mining company. In the CPI report, the Senate concluded that there was a de facto self-regulation of the activities carried out by Braskem in Maceió, which is a form of regulation where state bodies only passively receive the reports and technical documents produced by the company, without overseeing the impacts caused by this economic activity. The objective of the work was to analyze the de facto self-regulation of mining and its relationship with the

¹ Mestranda pelo ProFIÁGUA UNEAL. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas – UNEAL. Membro do Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas e Direitos Humanos – NEPPDH da UNEAL. Advogada. **Lattes:** <https://lattes.cnpq.br/4926991514979760>. **Orcid:** 0000-0003-2904-4405. **E-mail:** gleicesantos@alunos.uneal.edu.br.

² Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Mestre em Dinâmicas Territoriais e Cultura da UNEAL. Pesquisadora líder do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Direitos Humanos - NEPPDH. Professora do Curso de Direito da Universidade Estadual de Alagoas – UNEAL. Advogada. Conselheira da OAB Seccional Alagoas. **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/5770720021457573>. **Orcid:** 0000-0002-0555-2651. **E-mail:** marynyalves.adv@gmail.com.

³ Pós-doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-doutor em Gestão de Águas pela Universidad de Alicante, Espanha. Pós-Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual da Paraíba. Pós-Doutorando do Instituto René Rachou, Fiocruz Minas Gerais no grupo de pesquisa Privaqua. Doutor em Ciências Sociais. Doutor em Direito e Desenvolvimento. Mestre em Sociologia. Professor Associado da Universidade Federal de Campina Grande. **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/8980645523068866>. **Orcid:** 0000-0002-0022-3090. **E-mail:** jose.irivaldo@professor.ufcg.edu.br.

ambitious extraction practiced by Braskem in Maceió. The methodology used was qualitative, focusing on the subjective nature of the analyzed object, through an exploratory approach.

KEYWORDS: Mining; De facto self-regulation; Ambitious/aggressive extraction; Socio-environmental disaster.

1 INTRODUÇÃO

O maior desastre ambiental urbano em curso no mundo é o afundamento do solo de 5 bairros de Maceió, capital alagoana, causado pela extração de sal-gema realizada pela empresa Braskem no subsolo da cidade por mais de quarenta anos. A fim de apurar a responsabilidade da empresa e a responsabilidade do Estado em suas instâncias federal, estadual e municipal, o Senado Federal aprovou uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI da Braskem, que buscou entender as raízes, desdobramentos e agentes do desastre que afetou diretamente mais de 60.000 mil habitantes da cidade.

Como a Braskem conseguiu minerar, por tantos anos, sem respeitar os protocolos estritos de segurança? Como falhas tão graves e grosseiras de fiscalização e monitoramento foram possíveis por parte dos órgãos ambientais/minerários? Como foi possível chegar ao cume de tal desastre sem que a população tenha sido informada nos primeiros sinais de rachaduras e fissuras? A CPI buscou dar respostas a estes questionamentos, as quais embasam o presente artigo.

A Agência Nacional de Mineração - ANM tem a competência de regular a mineração brasileira conferida por meio da Lei nº 13.575/2017, sob fundamento do artigo 176 da Constituição Federal, devendo realizar as atividades de fiscalização da outorga da lavra às empresas extrativistas.

Contudo, claramente, a atuação desta agência reguladora não foi capaz de impedir as externalidades negativas geradas pela extração do sal-gema em Maceió/AL, o que justifica a análise deste fato, objeto de investigação deste artigo em duas das conclusões obtidas pela CPI.

O problema de pesquisa consiste na constatação da captura da ANM à nível de fiscalização, diagnosticada na investigação do Poder Legislativo. O relatório da CPI da Braskem aponta que a autorregulação de fato foi uma das causadoras do desastre, tendo em vista os graves problemas de fiscalização e monitoramento das atividades, que são predominantes no setor minerário brasileiro.

Foi apontado no relatório da CPI da Braskem que as agências reguladoras, a exemplo da ANM, muitas vezes agem como verdadeiros “cartórios de registro”, aceitando documentos e relatórios das empresas sem uma auditoria independente ou fiscalização ativa. Isso é diferente de uma autorregulação privada intencional e estruturada, regularmente prevista e baseada em fundamentos técnicos acurados. A “autorregulação de fato” implica uma lacuna regulatória que favorece à negligência e ao desrespeito às normas técnicas e jurídicas estabelecidas.

A CPI menciona a existência de um “Estado de Coisas Inconstitucional” no setor mineralício brasileiro, caracterizado pela recorrente e sistemática violação de direitos e garantias fundamentais em tragédias dessa natureza. Entre os direitos fundamentais desrespeitados, destacam-se o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, à segurança pública e à reparação justa.

O relatório final da CPI da Braskem também aponta a clara ausência de fiscalização efetiva, a subserviência do poder público aos interesses econômicos da iniciativa privada, além da postura complacente da agência reguladora diante da pressão de grandes conglomerados industriais. Essa conjuntura de impunidade já se manifestou nos casos de Mariana/MG, Brumadinho/MG e, mais recentemente, em Maceió/AL.

2 O DESASTRE AMBIENTAL DE MACEIÓ/AL CAUSADO PELA MINERAÇÃO E A ATUAÇÃO DA ANM

Em relatório divulgado em maio de 2019, o Serviço Geológico do Brasil confirmou que o afundamento nos bairros de Maceió/AL está associado à exploração de sal-gema no subsolo da cidade (CPRM, 2019). Além disso, o rompimento da mina 18 evidenciou o fator crucial para o desastre: irregularidades no monitoramento das minas de sal, que totalizam 35 poços de extração situados em profundidade de mais de 900 metros.

Em busca dos responsáveis pelo desastre, que já afetou diretamente mais de 60 mil pessoas, com a desocupação emergencial de mais de 17 mil imóveis, a CPI da Braskem foi iniciada com a análise da atuação da ANM a nível federal e a atuação do Estado de Alagoas por meio do Instituto do Meio Ambiente – IMA/AL.

Dentre as omissões da ANM identificadas na CPI, o Senado destacou as seguintes: a) não foram realizados estudos ou procedimentos suficientes para periciar e validar os laudos apresentados pela Braskem e suas antecessoras; b) não foram exigidos

métodos alternativos mais eficazes para monitoramento de subsidência (afundamento da superfície); c) não houve acompanhamento da exigência de cumprimento do Plano de Fechamento das Minas inativas/exauridas; e d) não foi coibida a lavra ambiciosa⁴ de sal-gema em Maceió (Senado, 2024).

Para entender melhor a dimensão das omissões estatais referidas no relatório da CPI, serão apresentados o desastre ambiental e a atuação da ANM nos tópicos a seguir.

2.1 O desastre ambiental causado pela exploração de sal-gema em Maceió/AL

O sal-gema é um recurso mineral utilizado como insumo na produção de soda cáustica e policloreto de polivinila, conhecido como PVC. A extração do sal-gema foi iniciada na cidade de Maceió/AL em meados de 1970, sob a titularidade comercial do Complexo Industrial Salgema Indústrias Químicas S/A, que passou por várias transformações da sua composição societária, e, desde 2002, a exploração é realizada pela mineradora Braskem.

A extração irresponsável do sal-gema em Maceió/AL culminou no maior desastre socioambiental em zona urbana no mundo atualmente (UNB Ciência, 2023). Trata-se do comprometimento de uma área de 3,6km² e mais de 60.000 pessoas atingidas diretamente. (Senado, 2024).

O início das externalidades negativas mais graves e da percepção da população e dos agentes estatais da ocorrência de um desastre teve início em fevereiro de 2018, quando surgiram rachaduras em diversos imóveis do Pinheiro, bairro tradicional da cidade, deixando a população local assustada pela possibilidade de desabamento de suas residências. Semanas depois, no período de fortes chuvas, houve um tremor de terra de 2,4 pontos na escala Ritcher. Posteriormente, surgiram rachaduras e buracos nas ruas de mais quatro bairros, são eles: Bom Parto, Bebedouro, Mutange e Farol (Alves, 2023).

Assim, em abril de 2019, o Serviço Geológico do Brasil – CPRM publicou o Relatório Síntese dos Resultados nº 1, dos estudos sobre a instabilidade do terreno nos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, atestando que o afundamento e instabilidade do solo dos bairros de Maceió/AL era decorrente da extração de sal-gema:

(...) está ocorrendo desestabilização das cavidades provenientes da extração de sal-gema, provocando halocinese (movimentação do sal) e criando uma situação dinâmica com reativação de estruturas geológicas preexistentes,

⁴ Segundo o artigo 48 do Código de Mineração, ambiciosa é a lavra conduzida sem observância do plano preestabelecido, ou efetuada de modo a impossibilitar o ulterior aproveitamento econômico da jazida (Brasil, 1967).

subsidiência e deformações rúpteis em superfície em parte dos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, Maceió-AL (CPRM, 2019, p. 39).

Com isso, e apesar dos questionamentos da Braskem, restou evidenciado que o desastre ambiental está diretamente relacionado com a exploração mineral, o que permitiu que as autoridades passassem a adotar medidas administrativas e judiciais contra a mineradora, a exemplo das multas milionárias impostas pelo Instituto do Meio Ambiente de Alagoas – IMA/AL e as Ações Civis Públicas ajuizadas pelo Ministério Público.

2.2 A atuação da Agência Nacional de Mineração-ANM

A Administração Pública Federal é formada atualmente por 11 Agências Reguladoras, são as chamadas autarquias especiais criadas por meio do Programa Nacional de Desestatização, a fim de fiscalizar, regular e normatizar a prestação de serviços públicos por particulares (Carvalho, 2021, p. 198).

A Agência Nacional de Mineração - ANM foi a última agência criada por meio da Lei 13.575/2017, que extinguiu o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, antiga autarquia responsável pela regulação da exploração de jazidas minerais até 2017.

Algumas das agências que estão sendo criadas nada mais são do que autarquias de regime especial, tal como tantas outras que já existem no direito brasileiro. A maior novidade provavelmente está na instituição das agências reguladoras que vêm assumindo o papel que o Poder Público desempenha nas concessões e permissões de serviços públicos (Di Pietro, 2020, p. 1067).

Assim, a Lei nº 13.575/2017 criou a ANM vinculada ao Ministério de Minas e Energia e lhe atribuiu, no artigo 2º, diversas competências, dentre elas: a) implementar a política nacional para a mineração; b) estabelecer normas para o aproveitamento dos recursos minerais, observadas as políticas de planejamento setorial definidas pelo Ministério de Minas e Energia e as melhores práticas da indústria de mineração; c) fiscalizar a atividade de mineração; d) decidir sobre direitos minerários e procedimentos administrativos de outorga ou de fiscalização da atividade de mineração; e) disciplinar os conceitos técnicos aplicáveis ao setor de mineração; f) regular e autorizar a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à atividade de mineração (Brasil, 2017).

Estas competências demonstram o poder da agência reguladora e o que se espera desta instituição jurídica: especialização técnica, autonomia financeira, em prol do poder normativo e regulamentar das atividades econômicas de mineração.

Nesse sentido, um dos trabalhos da CPI da Braskem consistiu em verificar a omissão estatal imprópria em seu dever de monitoramento e fiscalização da atividade minerária. A nível federal, o Senado verificou a atuação do Departamento Nacional da Produção Mineral - DNPM, responsável pela regulação da exploração de jazidas minerais até 2017 e a posterior atuação da Agência Nacional de Mineração - ANM, sucessora do DNPM, e responsável, a partir de 2018, pela gestão da atividade de mineração e dos recursos minerais brasileiros (Senado, 2024).

Com isso, a CPI concluiu que a omissão da ANM é indissociável do desastre, principalmente no que diz respeito às lacunas fiscalizatórias e à falta de providências previstas pela legislação minerária, de modo que houve a convalidação de informações fornecidas pela própria mineradora, ausência de real fiscalização, além de recomendações sem eficiência, sem prevenção ou correção de erros, negligenciando a sanção e, portanto, descumprindo diretamente a função a qual foi destinada (Senado, 2024).

A conduta omissiva do DNPM e da ANM foi componente indissociável do crime ambiental perpetrado em Maceió. Os órgãos de regulação dispunham de informações, dados e evidências 1) de que os planos de lavra não eram cumpridos; 2) de que as normas e parâmetros técnicos de segurança não eram observados; 3) de que a extração de sal-gema ocorria de forma não sustentável, com comprometimento do aproveitamento do potencial da jazida; e 4) de que as práticas da Braskem estavam provocando halocinese e poderiam levar à subsidência do solo. (Senado, 2024, p. 191).

Portanto, o Senado aponta que a regulação estatal direta se torna mera formalidade, tendo em vista a falta de recursos humanos e financeiros e a falta de capacidade técnica por parte da agência reguladora.

Inclusive, essa também é uma constatação do Relatório do Tribunal de Contas da União - TCU de 2015 sobre o rompimento da Barragem de Fundão em Mariana/MG, ocorrido em 2015, que é enfático ao afirmar a deficiência da antiga DNPM na fiscalização de barragens de rejeitos (Paulon, 2022).

Numa análise acerca da capacidade administrativa da ANM, Euclides *et al.* (2022), que avaliaram indicadores organizacionais por meio de consulta a relatórios oficiais de gestão, auditorias de órgãos de controle, bem como relatórios de Comissões

Parlamentares, concluíram que, entre 2003 e 2020, período no qual as capacidades administrativas deveriam ter sido aperfeiçoadas, os resultados demonstraram uma “contínua debilidade organizacional da autarquia. Evidenciou-se um quadro que conjuga restrição de servidores disponíveis, diminuição no orçamento discricionário, déficit na infraestrutura patrimonial e móvel, além de sistemas tecnológicos defasados” (Euclides *et al.*, 2022, p. 163).

A pesquisa referida entendeu que ANM não tem autonomia na alocação de recursos e isso contribui para falhas na regulação dos processos minerários, na fiscalização e controle, o que provoca não só perdas na arrecadação, como riscos de novos desastres e a mineração ilegal. Este estudo ainda não havia utilizado dados da CPI da Braskem, haja vista seu recorte temporal entre 2003 e 2020, mas certamente este material confirmaria os resultados da pesquisa, diante de todas as omissões e falhas da ANM evidenciadas na CPI da Braskem.

3 A AUTORREGULAÇÃO DE FATO REALIZADA PELA BRASKEM

A CPI da Braskem constatou que a estrutura administrativa e de pessoal da ANM é gravemente insuficiente e isso implica na caracterização prática de uma autorregulação de fato, que ocorre diante da falta de questionamentos, da ausência de análise efetiva e do não cumprimento, de fato, das suas competências designadas por lei. Esta realidade contraria todo o arcabouço constitucional que, prevendo a regulação direta, não admite autorregulação de fato em prol do interesse nacional previstos no artigo 20, IX e 176, § 1º da Constituição Federal (Senado, 2024).

Assim, as conclusões do Poder Legislativo chamam atenção para a captura da agência reguladora à nível de fiscalização, conceito diferente da Teoria da Captura amplamente difundida no Direito Administrativo, mas que ocasiona, também, brechas regulatórias por meio da “indisponibilidade - proposital, estratégica e conveniente - de recursos físicos, financeiros e humanos” (Senado, 2024, p. 496).

Isso porque o escasso orçamento frente à demanda, o déficit na infraestrutura patrimonial, além dos sistemas tecnológicos defasados e carência de agentes públicos, diminuem a margem de ação da ANM e contribuem para o baixo desempenho na regulação dos processos minerários e nas atividades de fiscalização e controle da mineração (Euclides, *et al.* 2022, p. 172).

3.1 A teoria da captura das agências reguladoras

O Direito Administrativo brasileiro destaca a possibilidade, juridicamente problemática, de que as agências reguladoras sejam utilizadas como instrumentos de proteção e concessão de benefícios aos interesses privados, especialmente daqueles vinculados aos setores empresariais que deveriam regular.

Esse fenômeno consiste na edição de atos normativos e fiscalizatórios que favorecem os interesses dos regulados, em detrimento do bem-estar social. Trata-se de uma consequência da influência do poder econômico, exercido por grupos de interesse, que desvia as agências de sua finalidade primordial, qual seja, atender aos interesses sociais e cumprir os objetivos constitucionais para os quais foram originalmente concebidas. (Carvalho, 2021).

A teoria da captura ou teoria econômica da regulação foi consagrada, segundo Saddy (2023, p. 582), por George J. Stigler, datada de 1971 em sua obra *The Theory of Economic Regulation*. É importante salientar que tal concepção é extrema, trata-se da hipótese em que grandes grupos de interesse ou empresas influenciam diretamente a decisão do regulador, ocasião em que o aparato regulatório é totalmente “adquirido” pelos agentes econômicos, com a regulação constituída em seu alicerce em prol benefício privado (Saddy, 2023, p. 580-581).

A captura identificada pela CPI da Braskem não foi aquela amplamente tratada pela literatura tradicional, relacionada com a influência direta na decisão do regulador. Mas, trata-se de uma captura à nível de fiscalização e à nível cognitivo por parte dos profissionais envolvidos na produção de relatórios, levantamentos induzidos e dissimulação de riscos (Senado, 2024).

3.2 A captura da ANM à nível de fiscalização: a autorregulação de fato

Conforme constatou a CPI da Braskem, por meio de oitivas, a empresa tinha por cultura omitir informações relevantes ou produzir relatórios seletivos para o DNPM/ANM e para o IMA/AL. E “o DNPM/ANM fazia apenas solicitações consideradas protocolares, vagas ou tangentes ao que deveria ter sido solicitado, como os dados de sonar a serem realizados anualmente nas cavas em operação e o monitoramento, com dados, das cavas em processo de fechamento/desativação” (Senado, 2024, p. 489).

Além disso, a investigação também denominou de “captura cognitiva” “a imperícia ou a negligência dos técnicos envolvidos, que terminaram por emprestar nome e reputação à narrativa de que a subsidência do solo em Maceió não teria sido provocada pela exploração excessiva, insegura e irresponsável de sal-gema” (Senado, 2024, p. 492). Nesse sentido, a investigação caminhou para nomear a responsabilidade do Estado no desastre de Maceió/AL com a chamada autorregulação de fato.

Inicialmente, faz-se importante entender a autorregulação no ordenamento jurídico brasileiro. Saddy (2023, p. 563) aponta a existência de quatro formas de regulação: heterorregulação pública, heterorregulação privada, autorregulação pública e autorregulação privada.

Para este estudo, interessa o conceito de heterorregulação pública e autorregulação privada, que podem ser consideradas opostas entre si. A heterorregulação pública é o tipo de controle que a ANM deve exercer sobre as empresas exploradoras de minérios, é a regulação estatal que interfere na escolha de sujeitos privados e também sujeitos administrativos. Já a autorregulação privada consiste no estabelecimento, por meio de um documento escrito, de normas de conduta e padrões de comportamento criados pelos entes privados a fim de autolimitar ou cercear suas próprias liberdades de escolhas (Saddy, 2023). Em geral, esses documentos escritos da autorregulação privada consistem em manuais técnicos de boas práticas aceitas internacionalmente sobre determinada atividade econômica.

A CPI da Braskem chama atenção para o fato de que, no Brasil, o modelo regulatório da atividade minerária é o da regulação estatal direta, tendo em vista a natureza jurídica dos bens explorados, os quais são recursos não renováveis, de propriedade da União, cuja extração geram riscos e impactos ambientais. Além disso, pelas características inerentes ao processo de lavra, como individualização da jazida, a transitoriedade da exploração, dentre outras características, faz-se necessário que todo o processo de normatização, fiscalização e sanção esteja nas mãos do Estado por meio das agências reguladoras (Senado, 2024, p. 496).

A teoria da captura, em seu sentido tradicional, não é aplicável diretamente ao caso do desastre em Maceió/AL, diante da inexistência de participação das empresas reguladas nos processos decisórios, da falta de controle direto da empresa sobre os órgãos reguladores, da inexistência de poder normativo e sancionador por parte da empresa e da estabilidade dos servidores concursados.

Todavia, o que se observa, na prática, é uma estrutura com aparência de independência, mas que funciona como uma “autorregulação indireta” ou, como definiu a CPI, uma “autorregulação de fato”. Esse cenário resulta em uma captura no nível da fiscalização, tendo em vista que, apesar das formalidades institucionais, o poder fiscalizador se mostra ineficaz ou complacente, favorecendo os interesses da empresa regulada (Senado, 2024, p. 496).

A “autorregulação de fato”, ao contrário da “autorregulação”, é uma anomalia regulatória: envolve, de um lado, uma **insuficiência fiscalizatória do agente regulador**, reduzido a uma função cartorária, de registro e validação de laudos e pesquisas que não produziu, que não periciou e que não auditou; e, de outro, a **autofiscalização do regulado**, com instrumentos próprios, feita sob medida para produzir os resultados desejados, com o verniz técnico e a opacidade característica dos estudos de alta complexidade, destinados a se valer da assimetria de informações e de eventuais brechas regulatórias (Senado, 2024, p. 497-498).

O resultado da investigação do Senado nomeia as causas da autorregulação de fato e elas são paralelas à mesma linha da análise de Euclides *et al.* (2022). Segundo o Senado (2024, p. 498), a formalidade da regulação estatal direta é causada pela “1) normatização permissiva; 2) falta de recursos humanos e financeiros; e 3) falta de capacidade técnica por parte das agências reguladoras”.

Na citada antes referida, Euclides *et al.* (2022) trazem o diagnóstico de baixa capacidade organizacional da ANM causada pela restrição de servidores disponíveis, diminuição no orçamento discricionário, déficit na infraestrutura patrimonial e móvel, além de sistemas tecnológicos defasados disponíveis para a agência reguladora.

Inclusive, ajuda a corroborar a tese da captura à nível da fiscalização a aparente união entre servidores públicos da ANM (dirigentes) e os fiscalizados privados. A CPI constatou trocas de e-mails que demonstram alinhamento de interesses entre a ANM e a Braskem: “para evitar a responsabilização da Agência, contestam a importância dos levantamentos realizados com sonar e promovem uma espécie de defesa coadjuvante da Braskem” (Senado. 2024, p. 152-154).

Portanto, percebe-se que a promessa de eficiência advinda do atual modelo regulatório é velada por diversos problemas de gestão, como a interferência do Chefe do Executivo nas agências reguladoras, a falta de autonomia orçamentária e o perigo de captura das agências pelos agentes econômicos, ou seja, apesar das agências reguladoras terem sido criadas para a consecução de finalidades públicas, passaram a ser influenciadas pelo setor regulado e, por fim, capturadas (Stigler, 2002).

4 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DA MINERAÇÃO NO BRASIL

A CPI da Braskem chama atenção para o conjunto de Direitos e Garantias Fundamentais comumente e massivamente feridos nos últimos desastres causados pela mineração no Brasil, a exemplo de Brumadinho/MG, Mariana/MG e Maceió/AL. Esse diagnóstico se liga diretamente à autorregulação de fato constatada pela CPI, tendo em vista evidentes falhas estruturais e organizacionais da agência reguladora federal no âmbito de suas atribuições, o que revela a necessidade de que o Poder Judiciário coordene, opere e aplique medidas em busca do cumprimento dos direitos fundamentais (Senado, 2024, p. 519).

Trata-se de fatores sociais, políticos, econômicos, jurídicos e administrativos identificados em certas crises que possibilitam seu enquadramento nesse conceito. É o que ocorreu na declaração de Estado de Coisas Inconstitucional – ECI do Sistema Carcerário brasileiro, declarado na Arguição de Descumprimento de Prefeito Fundamental - ADPF nº 347⁵. E, após investigação do desastre de Maceió/AL, o relatório final da CPI da Braskem concluiu também existir o Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Minerário brasileiro. (Senado, 2024, p. 523).

Para efeitos desta pesquisa, o conceito de “Estado de Coisas Inconstitucional - ECI” é aquele adotado pelo Supremo Tribunal Federal - STF na ADPF nº 347, extraído da Corte Constitucional da Colômbia, o qual consiste na pressuposição de uma situação de violação generalizada de direitos fundamentais, inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificarem a situação e necessidade de atuação, visando superar as transgressões, de uma pluralidade de órgãos (STF, 2023, p. 14).

Ainda, é imperioso destacar que o STF elucidou seu papel de incentivar a formulação e a implementação de políticas públicas em caso de declaração de Estado de Coisas Inconstitucional, “permanecendo reservado ao Legislativo e ao Executivo o campo democrático e técnico alusivo a escolhas, inclusive orçamentárias, sobre a forma

⁵ A ADPF 347, proposta pelo PSOL, levou o STF a reconhecer a existência de um *estado de coisas inconstitucional* no sistema prisional brasileiro, marcado por violações massivas de direitos fundamentais, como a integridade física, a alimentação, a saúde, a higiene, a educação e o trabalho. O Plenário do STF, por unanimidade, reconheceu que as condições degradantes impedem a ressocialização dos presos e comprometem a segurança pública. Para enfrentar essa situação, o Tribunal determinou que a União, os Estados e o Distrito Federal, com apoio do CNJ, elaborassem, em seis meses, e executassem, em até três anos, planos para resolver três problemas centrais: (1) insuficiência e precariedade de vagas, (2) encarceramento excessivo, especialmente em casos onde a prisão não seria imprescindível e (3) demora na liberação de presos que já cumpriram suas penas. A execução das medidas deve ser monitorada pelo CNJ e supervisionada pelo STF, garantindo o controle contínuo de seu cumprimento (STF, 2023).

mais adequada à superação do estado de inconstitucionalidade, colocando a máquina estatal em movimento e cuidando da harmonia dessas ações” (STF, 2023, p. 20-21).

Como será visto a seguir, os problemas que emergem do sistema minerário brasileiro estão marcados, tal qual o conceito do Estado de Coisas Inconstitucional, por violação generalizada de direitos fundamentais, bem como de uma evidente omissão das autoridades públicas em prol da modificação de situação.

4.1 O Estado de Coisas Inconstitucional minerário e os direitos e garantias fundamentais massivamente violados

Conforme Campos (2015), o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional exige o cumprimento das seguintes condições: a) a existência de violação massiva, generalizada e sistemática de direitos fundamentais, impactando um grande número de pessoas; b) a presença de uma falha estrutural resultante da ausência de coordenação entre medidas legislativas, administrativas, orçamentárias e judiciais, além de uma omissão prolongada das autoridades competentes; c) a necessidade de medidas complexas, envolvendo diversos órgãos e poderes para superar tais violações, o que pode incluir a alocação de recursos públicos, a reformulação de políticas públicas vigentes ou a criação de novas políticas; e d) a possibilidade de sobrecarga do sistema judiciário, caso os indivíduos afetados busquem, de forma isolada, a tutela de seus direitos.

Para caracterizar essa hipótese jurídica, a CPI da Braskem chama atenção para as 5 tragédias minerárias brasileiras de proporções gigantescas que ocorreram nos últimos 10 anos: o rompimento da barragem da Samarco, em Mariana/MG (2015); o rompimento da barragem da Vale, em Brumadinho/MG (2019); o rompimento da barragem da Equinox, em Godofredo Viana/MA (2021); a contaminação por mercúrio da Terra Indígena Yanomami/RR (2022) e o desastre ambiental urbano de Maceió/AL (2018 - atualidade) (Senado, 2024, p. 524).

Nenhuma dessas tragédias teve atuação satisfatória do poder público, principalmente à nível regulatório: normativo, fiscalizatório e sancionatório. Como tratado anteriormente, é evidente que o setor minerário brasileiro é regido por um conjunto normativo obsoleto, implementado por uma autarquia especial cuja capacidade é reduzida devido a sua estrutura administrativa e de pessoal gravemente insuficientes, o que gera a autorregulação de fato que é incompatível com o sistema constitucional

brasileiro, que previu o domínio público federal desses recursos e a prevalência do “interesse nacional” em sua exploração (Senado, 2024, p. 524).

A investigação do Senado concluiu que, apesar das diversas Ações Civis Públicas e acordos firmados entre órgãos do poder público e a Braskem, a sistemática violação de direitos fundamentais dos moradores das áreas atingidas é persistente e está estampada no mapa da capital.

Os danos materiais, ambientais, urbanísticos e sociais causados pelo desastre mineral afetam diretamente mais de sessenta mil pessoas e comprometeram 3,6 km² da capital, área que corresponde a aproximadamente 0,7% da área total de Maceió. Diversos direitos fundamentais foram violados diretamente, de todas as gerações, como direito à vida, à propriedade, à saúde, à moradia, e ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado (Senado, 2024, p. 307 e 525).

Alves (2023) faz uma análise do desastre socioambiental de Maceió/AL e a violação do direito fundamental ao desenvolvimento e conclui que toda a população de Maceió, especificamente os cidadãos afetados direta e indiretamente pela tragédia “foram tolhidos do processo de desenvolvimento econômico, social e cultural, pois, além de amargar as indenizações injustas, tiveram enormes prejuízos sobre o uso e ocupação do espaço urbano, bem como estão impedidos de acessar seu patrimônio histórico-cultural, diante do isolamento dos prédios que contam a história da cidade” (Alves, 2023, p. 434-435).

É por isso que a CPI do Senado recomendou que a Advocacia do Senado Federal represente ao Procurador-Geral da República e à Mesa desta Câmara Alta, conforme suas competências constitucionais, para avaliação sobre propositura de ação de controle de constitucionalidade que vise ao reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional na mineração (Senado, 2024, p. 526).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O relatório da CPI da Braskem é enfático ao demonstrar que a autorregulação de fato, apesar de ser proibida pelo ordenamento jurídico brasileiro, foi uma das causadoras do desastre que desencadeou a subsidência de 6% do solo da capital alagoana, tendo em vista os graves problemas de fiscalização e monitoramento causados pela ineficiência do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e, após o advento da lei nº 13.575/2017, da Agência Nacional de Mineração- ANM.

Estas autarquias especiais aceitaram, durante anos, documentos e relatórios da Braskem sem uma auditoria independente ou fiscalização ativa. Como visto, essa lacuna regulatória é diferente de uma autorregulação privada intencional e estruturada, regularmente prevista, pois a “autorregulação de fato” implica em diversos problemas que favorecem à negligência e ao desrespeito às normas de segurança, como o descumprimento do Plano de Fechamento das Minas inativas/exauridas e a não coibição da lavra ambiciosa de sal-gema em Maceió/AL.

Ainda, a normatização permissiva, a falta de recursos humanos e financeiros e a falta de capacidade técnica por parte das agências reguladoras ocasiona uma verdadeira captura à nível fiscalizatório, o que pode ser comprovado pela pesquisa de Euclides *et al.* (2022) e por meio do arcabouço probatório acumulado pelo Senado Federal na CPI da Braskem. A aparente união entre servidores públicos da ANM e a Braskem foi observada na troca de diversos e-mails que objetivaram alinhar os interesses entre a agência reguladora e a empresa regulada, de modo que a ANM fez uma espécie de defesa coadjuvante da Braskem, esse é o ponto mais evidente da “captura cognitiva” dos agentes públicos, como retratado na CPI.

Nesse sentido, a Comissão Parlamentar de Inquérito-CPI aponta a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional minerário, caracterizado pela recorrente e sistemática violação de direitos e garantias fundamentais em desastres dessa natureza, como nas tragédias de Mariana e Brumadinho. Em tais ocasiões, diversos direitos fundamentais foram violados gravemente.

As tragédias minerárias ocorridas no Brasil na última década apresentam elementos que permitem caracterizá-las como um Estado de Coisas Inconstitucional. Essa situação exige uma atuação coordenada entre os poderes e está marcada por extensivas, abrangentes e sistemáticas violações de direitos fundamentais, afetando muitas pessoas, a flora, a fauna e todo o meio ambiente, comprometendo os direitos das presentes e futuras gerações.

Além disso, evidenciam-se falhas estruturais nos âmbitos legislativo, administrativo e judicial, bem como uma omissão contínua das autoridades competentes, como a Agência Nacional de Mineração (ANM). Superar esses problemas exige a implementação de medidas complexas que envolvem diversos órgãos e poderes, ao mesmo tempo em que o sistema judiciário enfrenta sobrecarga devido à busca isolada por tutela de direitos individuais feridos.

Por fim, ao enfatizar as conclusões do CPI da Braskem, este estudo evidencia a importância de investigar todos os critérios estabelecidos para a caracterização do Estado de Coisas Inconstitucionais nas questões minerárias no Brasil. Embora o relatório recomende uma proposição de uma ação de controle de constitucionalidade para o reconhecimento dessa situação, ainda há um amplo campo acadêmico para ser aprofundado.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Maryny Dyellen Barbosa. **Capítulo XVIII- O desastre socioambiental de Maceió/AL causado pela extração do sal-gema e a violação do direito fundamental ao desenvolvimento.** In Direitos humanos e desenvolvimento: diálogos contemporâneos: vol. II / organizadores, Adriana Castelo Branco de Siqueira ... [et al.]. – Teresina: EDUFPI, 2024. 540 p.
- BRASIL. DECRETO-LEI Nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm. Acesso em 20 jan. 2025.
- BRASIL. LEI Nº 13.575, de 26 de Dezembro de 2017. **Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM).** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13575.htm. Acesso em 20 jan. 2025.
- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O estado de coisas inconstitucional e o litígio estrutural.** Consultor Jurídico. 01 set. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural/>. Acesso em 18 jan. 2025.
- CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo.** 9. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: JusPODIVM, 2021. 1488 p.
- CPRM - SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL. Brasília. 29 abr 2019. **Relatório Síntese dos resultados no. 1. Estudos sobre a instabilidade do terreno dos bairros Pinheiro, Mutange e Bom Parto, Maceió/AL.** Disponível em: <https://rigeo.sgb.gov.br/jspui/bitstream/doc/21133/1/relatoriosintese.pdf>. Acesso em 16 jan. 2025.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- EUCLYDES, Fillipe Maciel; MACEDO, Alex dos Santos; MACEDO, Suélem Viana; VALADARES, Josiel Lopes. **Capacidades estatais e mineração: uma análise da agência nacional de regulação.** REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Rio de Janeiro 56(1): 163-175, jan. - fev. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/BsMj656c8wLGPXmVCqk3SQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 17 jan. 2025.

PAULON, Luiz Otávio Braga. **A (in)eficiência do estado regulador: o papel da agência nacional de mineração na prevenção de desastres minerários.** Revista Brasileira de Filosofia do Direito. e-ISSN: 2526-012X. Encontro Virtual. v. 8. n. 1. p. 24 – 38. Jan/Jul. 2022.

SADDY, André. Curso de direito administrativo brasileiro: volume 2. 2. ed. rev., ampl. e atual: Capítulo XVII - atividade regulatória (indicativa, Incitativa e imperativa) Rio de Janeiro: CEEJ, 2023. 653.

SENADO FEDERAL. **CPI da Braskem: resultado final.** Presidente: Senador Omar Aziz. Relator: Senador Rogério Carvalho. Brasília, 15 de maio de 2024. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2642/mna/relatorios>. Acesso em 15 jan. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL- STF. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 MC/DF.** Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 4 out. 2023, p. DJe, 19 dez. 2023.

STIGLER, George J. **Teoria da economia política.** São Paulo: Editora Nova Cultural, 2002.

UNB CIÊNCIA. Maior desastre socioambiental em curso no mundo é foco de pesquisa da UnB: Exploração de sal-gema em Maceió fez com que cinco bairros afundassem a cada dia desde 2018. Projeto junto à Ufal e UFPE busca soluções para região. 04/05/2023. Disponível em: <https://unbciencia.unb.br/humanidades/49-administracao/714-maior-desastre-socioambiental-em-curso-no-mundo-e-foco-de-pesquisa-da-unb>. Acesso em 23 nov 2023.

Artigo enviado em: 10/02/2025

Artigo aceito para publicação em: 19/06/2025.

Indexadores:

