

AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO - SEI IBAMA nº 18852652

1. ASSUNTO

1.1. Análise de Impacto Regulatório sobre a proposta de nova redação da Resolução Conama nº 420, de 28 de dezembro de 2009.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988;
- 2.2. Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011;
- 2.3. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981;
- 2.4. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989;
- 2.5. Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020;
- 2.6. Resolução Conama n.º 420, de 28 de dezembro de 2009;
- 2.7. Resolução Conama n.º 460, de 30 de dezembro de 2013;
- 2.8. Portaria Ibama n.º 92, de 14 de setembro de 2022;
- 2.9. Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (2018);
- 2.10. Guia para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (2021);

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Este Relatório de Análise de Impacto Regulatório foi elaborado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), por meio de sua Diretoria de Qualidade Ambiental – unidade responsável pela temática de áreas contaminadas, nos termos do Regimento Interno da Autarquia (Portaria Ibama n.º 92, de 14 de setembro de 2022) – para subsidiar e tornar pública a proposta de texto de resolução ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama (SEI Ibama 18852624), que visa à substituição da então vigente Resolução Conama n.º 420, de 28 de dezembro de 2009 – a qual versa sobre *critérios e valores orientadores de qualidade do solo quanto à presença de substâncias químicas, bem como sobre diretrizes para o gerenciamento ambiental das áreas contaminadas por tais substâncias por decorrência de atividades antrópicas* –, objetivando a consecução dos seguintes pontos:

- a) Atualização de conceitos, classificações e fluxos processuais constantes na norma, dado o lapso temporal e os avanços técnicos ocorridos desde a sua publicação;
- b) Inclusão da matriz água superficial no gerenciamento de área contaminada, visto que esta é, por inúmeras vezes, negligenciada ou desconsiderada em projetos de intervenção;

- c) Ênfase nos efeitos adversos dos contaminantes sobre o meio ambiente como um todo – e não somente sobre a saúde humana –, trazendo diretrizes mais detalhadas para a realização da Avaliação de Risco Ecológico;
- d) Inclusão da possibilidade de utilização subsidiária de valores de referência internacionais, na ausência de valores orientadores estabelecidos em normas nacionais;
- e) Detalhamento de procedimentos de Gerenciamento de Área Contaminada (GAC);
- f) Fomento à participação de instituições de pesquisa e universidades;
- g) Possibilidade de adoção, a critério do órgão ambiental responsável, de um fluxo de gerenciamento diferenciado em casos extraordinários;
- h) Ênfase na adesão dos Estados ao Sistema Nacional de Informações sobre Gestão de Áreas Contaminadas (Singac).

3.2. No tocante à competência do Ibama para a proposição da minuta objeto deste relatório, temos que esta decorre especificamente do art. 11 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 – que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – que determina competir à autarquia a proposição, ao Conama, de normas e padrões relacionados à PNMA.

Art. 11. Compete ao IBAMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA. (Redação dada pela Lei n.º 7.804, de 18 de julho de 1989).

3.3. Pode-se, também, apontar que esta proposta se encontra em consonância com o que determina a própria Resolução Conama nº 420, de 2009, cujo art. 40 determinou a revisão de seu texto cinco anos após sua publicação:

Art. 40. Esta Resolução deverá ser revista após 5 (cinco) anos contados a partir da sua publicação.

3.4. Ainda sobre a competência do Ibama para cuidar de áreas contaminadas, temos os seguintes normativos:

- a) Constituição Federal: ao longo dos arts. 23, 24 e 225, dispõe-se competir ao Poder Público a proteção do meio ambiente e o combate à poluição, bem como, para que seja assegurada a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a preservação/restauração de processos ecológicos, a exigência de estudos de impacto ambiental e, principalmente, o controle da produção, comércio e emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco à vida, à sua qualidade e ao meio ambiente como um todo.

- b) Lei Complementar nº 140, de 2011: em seu art. 7º, ao elencar as competências administrativas da União referentes à proteção ambiental, inclui a formulação, execução e cumprimento da Política Nacional do Meio Ambiente em âmbito nacional, a gestão dos recursos ambientais, a promoção de ações nos âmbitos nacional e internacional, a integração de programas ambientais entre entidades públicas, a articulação de cooperação técnica e financeira para apoiar a política ambiental, o controle da produção, comercialização e emprego de substâncias prejudiciais ao meio ambiente, bem como o exercício do controle e fiscalização sobre atividades e empreendimentos sujeitos a licenciamento ou autorização ambiental de competência federal.
- c) Lei nº 6.938, de 1981: para além do art. 11 mencionado anteriormente, temos que a Política Nacional do Meio Ambiente estabelece como princípios a ação governamental para a manutenção do equilíbrio ecológico, bem como: o controle e zoneamento de atividades potencial ou efetivamente poluidoras; o incentivo a estudo/pesquisas de tecnologias que visem ao uso racional e à proteção dos recursos ambientais; e o acompanhamento da qualidade ambiental, recuperação/proteção de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação. Em seu art. 4º, estipula como objetivos específicos o estabelecimento, por normatização, de critérios e padrões de qualidade ambiental.

3.5. Como se trata do estabelecimento de critérios, padrões e procedimentos que serão seguidos por uma vasta gama de entidades e órgãos pertencentes ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), soluções não regulatórias não se mostram suficientes para o enfrentamento/superação do cenário encontrado – muito embora virão a ser essenciais para que as inovações constantes desta proposta sejam efetivas.

3.6. A submissão da minuta de regulamentação à apreciação do Conama garante, ainda, a participação social e o recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise. O Conselho assegura a discussão da proposta com diversos setores da sociedade, incluindo representantes de outros ministérios, órgãos ambientais das unidades federativas, diferentes entidades empresariais, representantes dos povos indígenas e outros povos tradicionais, além de organizações não-governamentais. Sem prejuízo das discussões no âmbito do Conama, a norma poderá, ainda, seguindo as disposições do artigo 9º do Decreto nº 10.411, de 2020, ser submetida a consulta pública.

3.7. Dada a excepcionalidade do cenário, buscou-se uma simplificação das etapas previstas pelo Decreto nº 10.411, de 2020, condensando-se alguns dos capítulos dispostos na norma, de forma que o presente relatório contará com os seguintes capítulos:

- a) Sumário Executivo;
- b) Identificação e Contextualização do Problema Regulatório;
- c) Principais Atores e Grupos impactados;
- d) Fundamentação da Base Legal para a atuação do Ibama sobre o Problema Regulatório;
- e) Objetivos a serem alcançados;
- f) Alternativas para o enfrentamento do problema regulatório, seus impactos e justificativa da opção pela solução adotada.

3.8. Passemos, então, à etapa de Identificação e Contextualização do Problema Regulatório.

4. IDENTIFICAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

4.1. A presente etapa consiste na apresentação dos problemas regulatórios que chamaram a atenção da entidade responsável pela realização da Análise de Impacto Regulatório – AIR quanto a uma possível intervenção, regulatória ou não, para solucioná-los ou enfrentá-los, servindo de base para a identificação, nos capítulos seguintes das alternativas disponíveis para tanto e fundamentação da opção pela linha de ação escolhida¹.

4.2. O documento em tela utilizou as seguintes publicações como referenciais:

- a) Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (2018) da Casa Civil da Presidência da República².
- b) Guia para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (2021) do Ministério da Economia³.

4.3. De acordo com os guias mencionados, a Análise de Impacto Regulatório consiste em um processo sistemático de análises com o intuito de apresentar e avaliar alternativas de ação à disposição do órgão ou entidade para o enfrentamento de um dado problema regulatório, bem como dar a devida transparência ao processo decisório que levou à escolha de uma dada opção⁴.

¹ Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/o-que-e-air/diretrizesgeraise-guiaorientativo_AIR.pdf. Acesso em: 31/08/2023, pp.35-36.

² Id. Ibid.

³ Ministério da Economia. **Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)**. Brasília, DF: Governo Federal, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/arquivo/af_min_guia_tecnico_plano_plurianual_alta.pdf. Acesso em: 31/08/2023.

⁴ Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018, p.23.

4.4. Por meio da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2020⁵, é que foi imposta à Administração Pública Federal – neste conceito incluídas tanto a Administração Direta quanto as entidades pertencentes à Administração Indireta, como as Autarquias e Fundações Públicas – a obrigação de realização da AIR quando da edição ou modificação de atos normativos. Atualmente, tal exigência encontra-se regulamentada pelo Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020⁶, tendo como um de seus propósitos o constante aprimoramento das ações regulatórias e do próprio estoque regulatório⁷.

4.5. De forma bastante concisa, entende-se por regulação, no âmbito da AIR, o conjunto de instrumentos à disposição do Estado para a intervenção sobre o comportamento de agentes econômicos, clientes e consumidores destes, usuários dos serviços prestados por órgãos e entidades públicas, bem como da sociedade em geral. Essa intervenção pode se dar pelo estabelecimento de padrões de qualidade, estipulação de deveres, procedimentos, bem como de proibições, visando à concretização de objetivos como a promoção do crescimento econômico, aumento do bem-estar social, segurança etc., declarados em políticas públicas⁸.

4.6. De acordo com o Guia de AIR do Ministério da Economia, a boa regulação é aquela que é, ao mesmo tempo, transparente, eficiente, clara e mínima, ou seja, que não produza impactos negativos além dos estritamente necessários para a consecução de seus objetivos, uma vez que a regulação, quando utilizada de forma inadequada, tende a produzir distorções nos setores regulados, com efeitos sobre a sociedade como um todo, tais como o aumento dos preços dos bens e serviços ofertados no mercado, barreiras à entrada e à inovação, e elevados custos de

⁵ Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018, p.6.

⁶ BRASIL. **Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a Análise de Impacto Regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: 31/08/2023.

⁷ Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018, p.94.

⁸ Id. Ibid. pp.21-23.

“conformidade”⁹. Essas distorções, à medida que demandem intervenções estatais para seu enfrentamento ou solução, correspondem aos “Problemas Regulatórios”¹⁰.

4.7. Os problemas regulatórios costumam envolver uma série de fatores, tais como os preços, as barreiras de entrada e de inovação nos mercados e setores regulados, os custos elevados de conformidade etc., podendo ser classificados, conforme sua natureza, entre falhas de mercado, falhas regulatórias e institucionais, necessidade de garantia de direitos fundamentais ou da promoção de objetivos constantes de políticas públicas¹¹.

4.8. Retornamos às classificações dos problemas regulatórios ao final do capítulo.

4.9. Identificação e Contextualização do Problema Regulatório:

4.9.1. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama propôs – no âmbito do processo Ibama nº 02001.010329/2024-80 – uma proposta de atualização da Resolução Conama nº 420, de 28 de dezembro de 2009, uma vez que esta, em seu atual estado, encontra-se defasada tanto em termos técnicos como institucionais.

4.9.2. Embora esteja ocorrendo após quinze anos de sua publicação, nesse período houve apenas alteração parcial do artigo 8º, pela Resolução Conama nº 460, de 2013; a própria Resolução nº 420, de 2009, trouxe, em seu art. 40, previsão expressa de que seu texto seria revisto cinco anos após sua publicação.

Art. 40. Esta Resolução deverá ser revista após 5 (cinco) anos contados a partir da sua publicação.

4.9.3. Dado o lapso temporal, tornou-se ainda mais necessária a atualização de conceitos, classificações e fluxos de processo constantes da norma.

4.9.4. Por exemplo, o texto vigente não prevê o gerenciamento de áreas contaminadas na matriz água superficial – mas apenas solo e água subterrânea – sendo aquela, por vezes, negligenciada ou desconsiderada nos projetos de intervenção.

4.9.5. Outro exemplo, dado que sedimentos também podem ser carregados a outros locais, podendo percorrer grandes distâncias em decorrência da ação antrópica, propôs-se, na minuta

⁹ Ministério da Economia. **Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)**. Brasília, DF: Governo Federal, 2021, pp.6-7.

¹⁰ Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018, p.95.

¹¹ Id. Ibid., p.36.

objeto deste relatório, a inclusão da matriz sedimento entre os ambientes a serem gerenciados, uma vez que, mesmo sendo recorrentemente contaminados, costumam ser negligenciados.

4.9.6. Em sua redação original, a Resolução nº 420, de 2009, deu bastante enfoque aos riscos associados à saúde humana em decorrência da exposição aos contaminantes; contudo, mostrou-se omissa quanto aos efeitos adversos que os contaminantes têm sobre o meio ambiente como um todo.

4.9.7. Buscou-se, com a nova redação, o destaque dos riscos ao meio ambiente natural, enfatizando a realização da Avaliação de Risco Ecológico - ARE, cujas diretrizes para realização passaram a ser mais bem detalhadas.

4.9.8. A resolução em vigor, em diversos dispositivos, determina que valores orientadores devam ser estabelecidos com base em avaliações de risco e considerando-se características e limites regionais. Seu artigo 8º, por exemplo, estipula um prazo de 4 anos para determinação de valores orientadores de referência, o que, apesar de extremamente importante, não foi cumprido pelas unidades federativas.

4.9.9. Para se atingir os objetivos da regulamentação, a nova redação trouxe possibilidade de uso de valores de referência internacionais, na ausência de valores orientadores nacionais, uma vez que há normativas bem consolidadas e cientificamente validadas em outros países.

4.9.10. Ademais, foi relevante a percepção da necessidade de fomentar a participação das instituições de pesquisa e universidades, tanto para elaboração dos valores orientadores regionais, como para aceitabilidade dos estudos que sejam cientificamente validados.

4.9.11. Tendo em vista a necessidade de dar maior ênfase aos procedimentos de análises laboratoriais e considerando que as análises serão feitas para diferentes matrizes ambientais, foi criado um capítulo específico para esse tema, considerando a não menção do tema na redação atual.

4.9.12. É proposta na minuta a criação de quatro guias, sendo que um tratará sobre as etapas do gerenciamento de áreas contaminadas, outro, sobre a comunicação de risco, e outros dois trarão o detalhamento dos procedimentos de avaliação de risco ecológico e à saúde humana. A intenção de trazer tais temas para um guia, e não os contemplar na norma, é a possibilidade de mais detalhamento e atualizações mais frequentes que o guia proporciona, sendo adaptado juntamente com os novos conhecimentos sobre o tema.

4.9.13. Por fim, o gerenciamento da maior parte das áreas contaminadas do país é de competência das unidades federativas. Dessa forma, estabelecer um procedimento unificado, em esfera federal, poderia engessar as possibilidades e iniciativas dos órgãos locais. Assim, outra novidade

foi a possibilidade de o órgão ambiental, a seu critério e quando justificado, preceder com um fluxo de gerenciamento diferente do da resolução, em casos de eventos extraordinários de grande proporção ambiental. Viu-se a necessidade de inclusão deste artigo porque há eventos ambientais bastante ímpares, singulares e fora do comum, que necessitam de procedimentos específicos.

4.9.14. Ademais, para o reforçar a importância dos órgãos seccionais de meio ambiente, a proposta de resolução, em diversos dispositivos, enfatiza a sua autonomia para estabelecer parâmetros e procedimentos específicos que otimizem o gerenciamento de áreas contaminadas na esfera local. Em contrapartida, é fundamental que todas as unidades federativas adotem o Sistema Nacional de Informações sobre Gestão de Áreas Contaminadas (Singac), implementado pelo Ibama, que vai permitir o planejamento de políticas públicas preventivas e mitigatórias que melhorarão a gestão de áreas contaminadas a nível nacional.

4.10. Sobre a Classificação do Problema Regulatório

4.10.1. Uma vez que se trata, como visto, de um problema relacionado à atualização de conceitos e procedimentos constantes de uma norma – tornada defasada em função tanto do tempo decorrido desde a sua publicação como das inovações técnicas e institucionais ocorridas desde então – cuida-se de um problema relacionado à “falha regulatória” que, nos termos do Guia de AIR da Casa Civil, conta com a seguinte descrição:

[A Falha Regulatória] ocorre quando uma ação adotada para solucionar um problema regulatório não é efetiva ou é inconsistente, criando novos problemas ou agravando problema já existente. Isso pode ocorrer por diversos motivos, como problema ou objetivos mal definidos, falha na implementação ou fiscalização da regulação, consequências imprevistas, inconsistência entre regulações concorrentes ou complementares, inovações disruptivas, etc.¹².

4.10.2. Contudo, quando observada a discrepância entre o tempo determinado pela norma para a revisão de seu texto e a sua efetiva revisão, fica evidenciada uma possível “falha institucional”, cuja definição reproduzimos abaixo:

Ocorre quando as instituições atuam de forma disfuncional ou têm uma performance não satisfatória, prejudicando a eficiência e/ou eficácia dos processos ou impedindo o alcance dos objetivos almejados. Falta de clareza, duplicação ou sobreposição de competências entre instituições, rigidez para alteração de

¹² Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018, p.36.

normas ou estruturas para se adaptar a novas realidades, captura das instituições, são exemplos de fatores que podem causar falhas institucionais¹³.

4.10.3. Com isto, podemos passar aos principais impactados e demais etapas.

5. PRINCIPAIS ATORES E GRUPOS IMPACTADOS

5.1. Apresentado e contextualizado o problema regulatório, deve-se, conforme o Decreto nº 10.411, de 2020, passar à identificação dos principais atores e grupos impactados pelos problemas regulatórios que motivaram a elaboração do relatório.

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha: [...]

III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado¹⁴;

5.2. Esta etapa, complementar à anterior, contribui para a compreensão tanto das causas como da extensão do problema enfrentado, sendo fundamental para que se construa, de forma efetiva, estratégias não apenas para seu enfrentamento, mas também para a implementação/monitoramento da solução adotada¹⁵.

5.3. Foram identificados os seguintes atores e grupos impactados:

- a) Sociedade como um todo: uma vez que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é reconhecido como um direito de todos e um bem de uso comum do povo, o impacto causado pela proposta de resolução objeto do presente relatório seria positivo, uma vez que esta ganharia com a melhoria da qualidade ambiental e com o acesso à informação;
- b) Comunidades e usuários das áreas reabilitadas: os novos parâmetros para remediação e reabilitação de áreas contaminadas dariam mais segurança à sua ocupação e à manutenção do equilíbrio ambiental no seu território.
- c) Setor Empresarial: pode-se dizer que o mercado seria impactado positivamente pela nova resolução, visto que se abriria espaço para a oferta de serviços relacionados à recuperação, reabilitação e à reocupação de áreas contaminadas.
- d) Responsáveis pela Contaminação: relacionam-se a uma maior complexidade das análises a serem realizadas, que demandariam maiores investimentos para sua realização.

¹³ Id. Ibid.

¹⁴ BRASIL. Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a Análise de Impacto Regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: 31/08/2023.

¹⁵ Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018, pp.40-41.

e) Órgãos e Entidades Públicas: à medida que ocorrem mudanças em normativas federais, os estados devem adaptar as suas ou criá-las quando ausentes, além de enfrentar custos adicionais de capacitação de quadro de servidores e aprimorar relações intergovernamentais.

5.4. Passemos à identificação dos fundamentos legais que embasam a atuação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis sobre o tema em tela.

6. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL PARA A ATUAÇÃO DO IBAMA SOBRE O PROBLEMA REGULATÓRIO

6.1. Contextualizado o problema regulatório e identificados os principais grupos e atores por ele impactados, deve-se, de acordo com o Decreto nº 10.411, de 2020 (art. 6º, IV), buscar no ordenamento jurídico a fundamentação legal para a atuação do órgão ou entidade responsável pela elaboração do relatório - o Ibama, no caso em tela - para atuar sobre o problema regulatório em questão, listando dispositivos tanto constitucionais, como legais e infralegais.

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha: [...]

IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado¹⁶;

6.2. Constituição Federal de 05 de outubro de 1988:

6.2.1. Em nosso ordenamento jurídico, a Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 corresponde à “norma fundamental”; portanto, toda e qualquer discussão acerca da fundamentação legal de que dispõe um dado órgão ou entidade para tratar sobre um determinado assunto deve, necessariamente, por ela se iniciar – uma vez que o ordenamento jurídico é estruturado como um sistema escalonado de normas, em que estas se encontram distribuídas em diferentes níveis hierárquicos, de forma que as normas inferiores buscam seu fundamento de existência naquelas que lhe sejam imediatamente superiores e assim sucessivamente, até que chegue à norma iniciadora ou fundamental, com a qual todas as demais devem se compatibilizar tanto em termos de conteúdo como de processo de elaboração (questões relacionadas a rito, competência, etc.)¹⁷.

¹⁶ BRASIL. Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a Análise de Impacto Regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: 31/08/2023.

¹⁷ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. [trad: João Baptista Machado]. 8ª Edição. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, p.246.

6.2.2. Tanto à União, como aos Estados e ao Distrito Federal, foi atribuída pela Constituição Federal a competência para legislar, entre outros temas, sobre a proteção do meio ambiente e o combate à poluição.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição¹⁸;

6.2.3. Sobre o artigo em questão, Fernanda Menezes de Almeida, na obra “Comentários à Constituição do Brasil” (2018), aponta que o constituinte, ao atribuir a competência a mais de um titular, reservou à União a competência para edição de normas gerais, ao passo que aos demais entes federativos foi atribuída competência para a suplementação de tais normas, conforme posto em seus parágrafos 1º ao 4º¹⁹.

6.2.4. Paralelamente às competências legislativas do art. 24, foram estabelecidas competências materiais (ou de execução) para o devido atendimento de objetivos de elevado interesse social e de ordem pública, distribuídas entre os entes da federação, entre as quais constam a proteção do meio ambiente, o combate à poluição, bem como a preservação das florestas, da fauna e flora²⁰.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora²¹;

6.2.5. Os dispositivos em comento repercutem diretamente sobre a Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, visto ser nesta norma que, como será discutido mais adiante, tais competências em matéria ambiental são destrinchadas, sendo parte importante da discussão sobre a competência do Ibama para a proposição ao Conama da norma objeto deste relatório.

6.2.6. As demais disposições constitucionais pertinentes à matéria ambiental estão concentradas no art. 225, cujo *caput* reproduziremos a seguir:

¹⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 31/08/2023.

¹⁹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Comentários à Constituição do Brasil**. J. J. Gomes Canotilho [et. Al.]. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação (Série IDP), 2018, p.810.

²⁰ Id. Ibid. p.810.

²¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 31/08/2023.

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 gerações²².

6.2.7. Sobre o artigo acima, Andreas Joachim Krell na obra “Comentários à Constituição do Brasil” (2018) discorre que, muito embora o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não esteja elencado no Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, dada a abertura do catálogo de Direitos Fundamentais da Constituição, trata-se de um autêntico direito fundamental – mais especificamente, cuida-se de um direito fundamental de “terceira dimensão” ou “geração”, ligado a valores como a fraternidade ou a solidariedade e que possuem titularidade coletiva ou difusa, ultrapassando a esfera do interesse individual – que está diretamente relacionado aos direitos à vida e à saúde, bem como à dignidade da pessoa humana²³.

6.2.8. Especificamente quanto à sua classificação como um “bem de uso comum do povo”, isto significa que se trata de um bem que “[...] pertence à coletividade, não integrando o patrimônio disponível do Estado, ao qual é confiada apenas a sua guarda e gestão, que se dá, via de regra, através de medidas de polícia administrativa”²⁴.

6.2.9. Em seu §1º, o art. 225 prevê uma série de instrumentos à disposição do Poder Público – tanto por meio do exercício do poder de polícia mencionado anteriormente, como pelo estabelecimento de programas e políticas públicas – para que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja garantido e efetivado, dentre os quais destacamos, para os fins do presente relatório, a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, a exigência de estudos prévios de impacto ambiental para instalação de obra ou exercício de atividade potencialmente causadora de degradação ambiental e o controle da produção, comércio e emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem riscos à vida, sua qualidade e ao meio ambiente²⁵. Seguem, abaixo, os dispositivos em comento:

Art. 225. [...]

§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; [...]

²² Id. Ibid.

²³ KRELL, Andreas Joachim. **Comentários à Constituição do Brasil**. J. J. Gomes Canotilho [et. Al.]. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação (Série IDP), 2018, pp.2179-2180.

²⁴ Id. Ibid., p.2179.

²⁵ KRELL, Andreas Joachim. **Comentários à Constituição do Brasil**. J. J. Gomes Canotilho [et. Al.]. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação (Série IDP), 2018, p.2183

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

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 ambiente²⁶;

6.2.10. No tocante à efetividade do direito ao meio ambiente:

É o único ponto em que o texto constitucional de 1988 se refere à efetividade de um direito, que pode ser entendido como eficácia jurídica quanto como eficácia social. Por eficácia jurídica entendemos a capacidade (potencial) de uma norma constitucional para produzir efeitos legais. A efetividade, por sua vez, significa o desempenho concreto da função social do Direito, representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social²⁷.

6.2.11. As demais normas mencionadas no decorrer deste capítulo estão fundamentadas nos dispositivos constitucionais comentados nos parágrafos anteriores.

6.3. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981

6.3.1. Com fundamento nos dispositivos constitucionais acima comentados, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, instituiu a “Política Nacional do Meio Ambiente” (PNMA), cuja ementa reproduzimos a seguir:

Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981

Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências²⁸.

6.3.2. Em seu art. 2º, a referida lei traz um rol com os princípios orientadores desta política, que reproduzimos abaixo:

Art. 2º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

²⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 31/08/2023.

²⁷ KRELL, Andreas Joachim. **Comentários à Constituição do Brasil**. J. J. Gomes Canotilho [et. Al.]. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação (Série IDP), 2018, p.2183.

²⁸ BRASIL. **Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm. Acesso em: 31/08/2023.

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente²⁹.

6.3.3. Vê-se, em remissão ao capítulo “Identificação e Contextualização do Problema Regulatório”, que a proposta objeto deste relatório está alinhada com tais princípios.

6.3.4. Mais adiante, em seu art. 4º, são listados os objetivos específicos da PNMA, com destaque ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental, à preservação e restauração de recursos ambientais e à imposição, aos responsáveis pela poluição ou degradação ambiental, da obrigação de reparação e/ou indenização de danos causados.

Art. 4º A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

- I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; [...]
- III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
- IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
- V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
- VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

²⁹ Id. Ibid.

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos³⁰.

6.4. Ao descrever o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), a PNMA atribuiu ao Ibama o papel de órgão executor, ao passo que o Conama recebe o papel de órgão consultivo e deliberativo:

Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências³¹;

6.4.1. A Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, que criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) atribuiu à autarquia a competência para o exercício do poder de polícia ambiental na esfera federal, além das competências já descritas no art. 6º, inc. IV da PNMA, como podemos ler abaixo:

Art. 2º É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - exercer o poder de polícia ambiental;

II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e

³⁰ Id. Ibid.

³¹ Id. Ibid.

III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente³².

6.4.2. Ao consultarmos o art. 9º da PNMA, encontramos um rol dos instrumentos da PNMA, que, em grande parte, se enquadram no conceito de "poder de polícia" a que nos referimos anteriormente.

6.4.3. Por fim, especificamente quanto à competência de que o Ibama dispõe para propor ao Conama a minuta objeto deste relatório, temos o art. 11, cujo conteúdo reproduzimos abaixo:

Art. 11. Compete ao IBAMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA³³.

6.4.4. Resta demonstrada, assim, a fundamentação legal de que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis dispõe para a proposição de um novo texto para a substituição da atual Resolução Conama nº 420, de 2009.

7. OBJETIVOS A SEREM ALCANÇADOS

7.1. Esta etapa consiste, de acordo com o Guia de AIR da Casa Civil, na definição dos objetivos do órgão ou entidade responsável tanto pelo relatório quanto pela regulação do tema diante do problema regulatório identificado³⁴. Sobre a importância desta etapa, o referido guia comenta:

Sem essa definição não é possível identificar as alternativas de ação, compará-las de forma objetiva e avaliar qual é a alternativa mais efetiva. Ademais, o sucesso de eventuais ações implementadas só poderá ser avaliado frente aos objetivos previamente definidos³⁵.

7.2. Cuida-se de etapa com expressa previsão no Decreto nº 10.411, de 2020:

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

V - definição dos objetivos a serem alcançados³⁶;

³² BRASIL. Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm. Acesso em: 31/08/2023.

³³ BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm. Acesso em: 31/08/2023.

³⁴ Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018, p.42.

³⁵ Id. Ibid., p.42.

³⁶ BRASIL. Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a Análise de Impacto Regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

7.3. Com a proposta objeto deste relatório, objetivou-se:

- A. Atualização de conceitos, classificações e fluxos processuais constantes da norma, dado o lapso temporal e os avanços técnicos ocorridos desde a sua publicação;
- B. Inclusão da matriz água superficial no gerenciamento de área contaminada, visto que esta é, por inúmeras vezes, negligenciada ou desconsiderada em projetos de intervenção;
- C. Ênfase nos efeitos adversos dos contaminantes sobre o meio ambiente como um todo – e não somente sobre a saúde humana –, trazendo diretrizes mais detalhadas para a realização da Avaliação de Risco Ecológico;
- D. Inclusão da possibilidade de utilização subsidiária de valores de referência internacionais, na ausência de valores orientadores estabelecidos em normas nacionais;
- E. Detalhamento de procedimentos de Gerenciamento de Área Contaminada (GAC);
- F. Fomento à participação de instituições de pesquisa e universidades;
- G. Possibilidade de adoção, a critério do órgão ambiental responsável, de um fluxo de gerenciamento diferenciado em casos extraordinários;
- H. Ênfase na adesão dos Estados ao Sistema Nacional de Informações sobre Gestão de Áreas Contaminadas (Singac).

8. ALTERNATIVAS PARA O ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA REGULATÓRIO, SEUS IMPACTOS E JUSTIFICATIVA DA OPÇÃO PELA SOLUÇÃO ADOTADA

8.1. Nesta etapa, são descritas as alternativas de ação disponíveis para o enfrentamento do problema regulatório identificado e o devido alcance dos objetivos traçados, contemplando-se tanto a manutenção do cenário atual (inação) como soluções normativas e não normativas³⁷.

8.2. Neste cenário, vislumbraram-se as seguintes alternativas:

- a) Inação
- b) Soluções não-regulatórias (cartilhas, palestras, etc.)
- c) Publicação de uma Nova Resolução Conama.

8.3. A atualização regulatória consiste em propiciar que a resolução esteja alinhada com os avanços e mudanças no campo técnico e tecnológico, sendo essencial para assegurar que a normativa seja eficaz, relevante e capaz de acompanhar as necessidades da sociedade.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: 31/08/2023.

³⁷ Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018, p.44.

8.4. Uma vez que os temas observados como problemas regulatórios no âmbito deste relatório são, atualmente, tratados por meio de Resolução Conama, as soluções não regulatórias ou não normativas, embora úteis suplementarmente para que os destinatários possam conhecer melhor o conteúdo da norma e, por conseguinte, torná-la mais efetiva, não se mostram aptas para o estabelecimento de padrões e procedimentos, não sendo, portanto, suficientes para a superação do cenário identificado. Nesse aspecto, como já comentado, serão publicados guias orientativos sobre os temas abordados na nova resolução.

8.5. O detalhamento das alterações e/ou inclusões da nova redação é encontrado na Nota Técnica Ibama 18852598, no âmbito do processo Ibama nº 02001.010329/2024-80. Entre elas, pode-se citar de maneira breve: ajustes em termos e conceitos com intuito de padronizar e facilitar o entendimento; incorporação de matrizes ambientais anteriormente não avaliadas; ênfase na responsabilidade dos órgãos ambientais para definirem valores orientadores; destaque na elaboração de avaliação de risco ecológico; possibilidade de uso de valores orientadores internacionais, quando ausente em norma nacional; atualização de valores de referência; priorização de substâncias contaminantes; proposição de guias orientativos pormenorizados.

8.6. A minuta de Resolução, a que se refere a presente AIR, foi editada com o objetivo de atualizar a Resolução Conama nº 420, de 2009, quanto a seus aspectos técnicos, a fim de adaptar o procedimento de gerenciamento de áreas contaminadas com os avanços ocorridos no Brasil e inspirados na evolução técnico científica ocorrida em outros países nos últimos anos.

ANDRE AFONSO GONÇALVES
Matrícula SIAPE nº 1254200

ELIZABETH CRISTINA ARANTES DE OLIVEIRA MIRANDA
Matrícula SIAPE nº 3301840

FABIOLA EMANUELE SILVA FERREIRA
Matrícula SIAPE nº 3299713

NATALINO DE MORAIS LUCENA
Matrícula SIAPE nº 3369806

NÍVEA NAGAMINE PINHEIRO
Matrícula SIAPE nº 3296354

RAFAELA MACIEL REBELO
Matrícula SIAPE nº 1512445

RENATO FERREIRA SIQUEIRA DE SOUZA
Matrícula SIAPE nº 3300345

REGIS DE PAULA OLIVEIRA
Matrícula SIAPE nº 1512166

VITOR SOUSA DOMINGUES
Matrícula SIAPE nº 2223769