

LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

DEFINIÇÕES E DESAFIOS

Por Beatriz de Deus Grotto, Jéssica Tainá Concon Costa e Heitor Menezes Gomes

Introdução

O Licenciamento Ambiental é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) regulamentado pela Resolução CONAMA nº 237/1997. Tenta evitar grandes impactos ambientais causados pelas atividades de indústrias, lojas, construções e outros empreendimentos de diversos tipos, sejam eles públicos ou privados. Estes impactos ao meio ambiente podem acontecer por causa das máquinas utilizadas na produção de algum bem, do descarte de sobras da produção que não são aproveitados e podem acabar em rios, mares e lençóis freáticos ou até mesmo por conta da própria construção dos prédios onde as atividades acontecerão, tendo em vista a eventual necessidade de desmatamento, por exemplo.

O Licenciamento Ambiental (LA) pode acontecer em nível federal, estadual e municipal.¹ O que vai determinar em qual dessas esferas o processo de LA será realizado é a extensão do empreendimento: assim, empreendimentos que ocupem território de mais de um estado serão de nível federal (comum em hidrelétricas, por exemplo); empreendimentos que abrangem mais de uma cidade se

dará no nível estadual e empreendimentos menores que não gerem grandes impactos podem ser licenciados no nível municipal. Cada instância possui órgãos responsáveis pela organização do LA, como o IBAMA para o nível federal e a CETESB para o nível estadual no caso de São Paulo.

A licença obtida no LA, porém, não é para sempre. Não só possui validade, devendo ser renovada de tempos em tempos mediante comprovação de adequação às normas, como também o empreendimento está sujeito a fiscalização sem aviso prévio por parte dos órgãos competentes. Muito menos é um processo imposto a todos os empreendimentos possíveis. O LA se volta principalmente para aqueles com possibilidades de causar danos ambientais. Mesmo dentro dessa categoria, há exceções: alguns empreendimentos podem obter todas as licenças (LP, LI e LO) simultaneamente, outros nem precisam passar pelo processo, obtendo assim um Certificado de Dispensa de Licença (CDL).

Por outro lado, empreendimentos com grande potencial para causar danos ambientais devem se submeter, também, a Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) antes mesmo de passar pelo LA. Esses estudos fazem parte da Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), estratégia de prevenção e mitigação de danos ao meio

ambiente preventivamente.² Além disso, essa documentação referente aos pedidos de licença deve ser pública, sendo disponível ao alcance da sociedade e de interessados que venham a pedir acesso ao material.

Por todas essas características anteriormente apontadas, é importante entender o Licenciamento Ambiental não como um obstáculo ao empreendedorismo, como é comumente tido, mas sim como uma oportunidade de regularização e de ofertar produtos e serviços de maior qualidade.

Licenciamento ambiental no Brasil

O licenciamento ambiental federal brasileiro enfrenta uma série de problemas que comprometem sua eficácia,³ como:

- EIA/RIMAs muito extensos sem contribuição efetiva para os objetivos do licenciamento;
- Ausência de avaliações estratégicas, que são formas mais eficientes de se trabalhar com AIA de grandes empreendimentos;
- Falta de monitoramento e fiscalização dos projetos li-

1 Os tribunais de contas e o licenciamento ambiental de obras públicas, Farias. 2018. [Acesse aqui](#).

2 Licenciamento Ambiental, Oliveira. 2012. [Acesse aqui](#).

3 Consultoria legislativa. Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil, Hofmann. 2015. [Acesse aqui](#).

cenciados;

- Falta de integração entre os órgãos responsáveis, dentre outros.

O licenciamento ambiental estadual também enfrenta os seus desafios:

- Imprecisões na forma de se registrar os impactos ambientais;
- Compensações ambientais equivocadas que não contribuem para minimizar determinados impactos;
- Capacitação técnica muitas vezes insuficiente por parte de instituições envolvidas;
- Falta de compromisso por parte das empresas com as metas de qualidade, dentre outros.

O LA, ainda, sofre com problemas advindos do setor público ou privado, como: forças políticas de interesses escusos tentam interferir na aplicação de multas e outras penalidades a empreendimentos que não se adequam às normas ambientais; contratações são feitas de forma irregular e deixadas sem gerenciamento nem supervisão; empresas contratadas por licitação acusam os processos de LA de atravancar a realização das obras, manchando a imagem de um instrumento tão importante.⁴

Projetos, antes do início das obras, devem ter um anteprojeto avaliado pela administração pública a fim de, entre outros objetivos, determinar sua viabilidade ambiental.⁵ Essa ação previne diversos impactos ambientais antes mesmo da obra sair do papel, permitindo a construção de alternativas que ajudem a diminuir seus impactos ambientais. Apesar dessa necessidade, muitos projetos não passam por essa fase, acarretando em tragédias decorrentes do não cumprimento

das normas.

LA privados também possuem seus problemas, merecendo destaque aqueles oriundos da má vontade dos empreendedores em cumprir com as legislações ambientais, entendendo-as como atrasos ao desenvolvimento econômico. Além disso, buscam nas leis oportunidades para driblá-las, aproveitando-se de definições vagas e outras aberturas. Convém sempre lembrar, porém, que o descumprimento dos termos do LA merece responsabilizações administrativas e penais, de acordo com o Decreto nº 6.514 e a Lei de Crimes Ambientais, de nº 9.605. Atividades funcionando indevidamente, com licença vencida, também são caracterizadas como atividades sem licença ambiental e devem responder por tal infração.

Estudo de caso: os desastres de Mariana e Brumadinho (MG)

O Brasil presenciou, entre 2015 e 2019, dois grandes desastres ambientais decorrentes da negligência com o Licenciamento Ambiental. Em 2015, ocorreu o rompimento de uma barragem de rejeitos de mineração, na cidade de Mariana (MG). Em 2019, o mesmo se passou na cidade de Brumadinho (MG). As duas barragens pertenciam à mesma mineradora, Samarco Mineração S/A.

O desastre de 2015 liberou nos solos e rios próximos à barragem de Fundão uma quantia de 50 a 60 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração, o equivalente a 60.000.000.000 litros. Foram mais de 663,2 km de corpos hídricos diretamente afetados pelo rompimento, contaminando-os e inviabilizando seu consumo. Além disso, houveram danos às comunidades próximas, ocasionando destruição de casas, escolas, pontes, ruas e até mortes de trabalhadores e residentes locais.⁶

Responsabilidades administrativas x penais

De forma sucinta, responsabilidades administrativas incorrem em multas, enquanto responsabilidades penais levam à restrição de liberdade.

A Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei nº 12.334/2010) estabelece que o órgão responsável pela fiscalização depende da finalidade de cada barragem. No caso da responsável pelo desastre de Brumadinho, por ter objetivo de segurar rejeitos minerais, deve ser fiscalizada pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), do Ministério de Minas e Energia, enquanto a licença ambiental é concedida pela Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM).⁷

Essa licença estabelece quais as responsabilidades atribuídas tanto aos empreendedores quanto ao órgão fiscalizador. Ao empreendedor, cabe o dever de inspecionar a segurança das barragem, registrar dados do reservatório, criar planos de ação de emergência e informá-lo à população local, implementando um sistema de alarme para caso de acidentes. O órgão fiscalizador, por sua vez, tem a função de garantir a veracidade das informações prestadas pelo empreendedor, realizar visitas periódicas ao local com equipe qualificada e definir o potencial de risco da barragem.

Há provas de que, no caso ocorrido em Mariana, a Samarco solicitou em 2007 nova licença para a construção da barragem que viria a ser a causadora do desastre em 2015. A Secretaria do Meio Ambiente do estado não liberou a licença por conta de irregularidades, mas acabou sendo liberada pela então secretária-adjunta de Meio Ambiente, Shelley Souza Carneiro, mediante proposta da Samarco de que a Vale do Rio Doce cuidaria das irregularidades. Apesar disso, apenas em 2013 o problema começou a ser solucionado, fator determinante para a ocorrência em 2015.⁸

Não bastasse tal irregularidade, a barragem, quando em fun-

nas Gerais, IBAMA. 2015. [Acesse aqui](#).

7 Licenciamento e Avaliação Ambiental. Segurança de Barragens, MMA. 2015. [Acesse aqui](#).

8 Tragédia em Mariana: omissões e falhas na fiscalização - Bloco 4, Vital e Ceccherini. 2016. [Acesse aqui](#).

4 O mito do licenciamento ambiental e as PPPs. Torres. 2013. [Acesse aqui](#).

5 Da responsabilidade da Administração Pública pela obtenção das licenças ambientais para obras e serviços executados sob o regime da contratação integrada. Santos. 2014. [Acesse aqui](#).

6 Laudo Técnico Preliminar: Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Mi-

cionamento, recebia também rejeitos de outra usina, a Usina da Alegria, da Vale do Rio Doce. Isso causou a saturação da capacidade da obra antes do tempo, caracterizando uma situação ilegal por não ser informada no Licenciamento Ambiental. O DNPM também falhou ao não averiguar a veracidade das informações fornecidas pelo empreendimento. Há evidências ainda que, à época, o DNPM sofria de falta de funcionários capacitados para fiscalização de barragens e de subocupação das vagas do quadro de funcionários em geral. Em 2016, a superintendência de MG, necessitando de um total de 384 servidores, dispunha de apenas 79.⁹

Em 2019, como mencionado anteriormente, houve outro desastre ambiental por conta de barragens: o de Brumadinho (MG). Ocorrida no mês de Janeiro, a tragédia deixou 121 pessoas mortas e 200 desaparecidas, despejando na cidade 12,7 milhões de metros cúbicos de rejeitos. O governo de Minas Gerais havia permitido um afrouxamento das práticas de Licenciamento Ambiental no estado, tornando-o comercialmente mais atrativo (apesar do incidente de Mariana em 2015). A barragem que colapsou estava supostamente desativada, mas moradores da região relataram presença de caminhões em atividade na localidade da Barragem 1, como era chamada.¹⁰

Considerações finais

Segundo relatório da Agência Nacional de Águas, em 2017, o número de barragens sob risco de rompimento cresceu, aumentando em 80% em relação aos números de 2016, que eram de 25 barragens em risco. O documento também relata que “O monitoramento deve basear-se em critérios como nível de perigo, categoria de risco, dano potencial associado e

disposição do empreendedor em colaborar, pois não há condições de os fiscais visitarem todo seu universo de barragens todo ano”, o que evidencia, novamente, os problemas enfrentados no Licenciamento Ambiental de mineração.¹¹

O LA é, sem sombra de dúvidas, necessário aos empreendimentos de potencial impacto ambiental, desde baixo a alto, sem exceção. Para que este seja realizado e cumprido, de acordo com o previsto em leis e acordos, os órgãos ambientais licenciadores devem fornecer estrutura para fiscalização, esclarecimentos e solicitações, bem como fornecer dados públicos para apoio a novos empreendimentos, incentivando o uso de ferramentas preventivas.

O poder público, precisa, urgentemente, despender atenção às atrocidades ocorridas, sem descanso, dedicando-se à cobrança de soluções ambientais e socialmente viáveis. Fiscalizações devem ocorrer com mais frequência, empreendedores devem enxergar os procedimentos como aliados ao seu desenvolvimento, de forma a agirem juntamente com estes, e não contra estes.

O mais importante, e mais desafiador, é os setores político e econômico, de modo geral, enxergarem que ações remediativas e simplesmente corretivas, imediatistas, não irão colaborar com o desenvolvimento do país, nem a curto, nem a longo prazo, e sim causarão retrocessos e perdas incalculáveis. Devendo assim repensar e replanejar, atitudes e verbas, passando a elaborar e executar estratégias para impedir que os problemas aconteçam. O respeito ao meio ambiente (fauna e flora, ecossistemas) e ao ser humano, à vida, clama por reconhecimento. ■

As três fases do Licenciamento Ambiental de acordo com o Decreto nº 99.274/90:

1. Licença Prévia (LP) - apresenta ao empreendimento alguns requisitos que ele deve cumprir para avançar para as próximas etapas do LA. Aqui, o licenciando deve se atentar para planos (municipais, estaduais e federais) de uso e ocupação do solo. Mesmo obtendo esta licença, o empreendimento ainda não pode começar a ser construído;
2. Licença de Instalação (LI) - conseguindo a LI, o empreendimento pode agora começar a ser construído, bem como seu maquinário pode ser implantado;
3. Licença de Operação (LO) - finalmente, a obtenção da LO permite ao empreendimento iniciar suas atividades, suas máquinas e equipamentos já com as devidas medidas de diminuição dos impactos ambientais.

9 TCU aponta falhas do DNPM que contribuíram para tragédia em Mariana, Rodrigues. 2016. [Acesse aqui.](#)

10 Tragédia em Brumadinho: outros seis projetos de mineração em MG pediram o licenciamento rápido como da mina Córrego do Feijão, Shalders. 2019. [Acesse aqui.](#)

11 Brasil tem 45 barragens que correm risco de romper a qualquer momento, Augusto. 2018. [Acesse aqui.](#)