



Brasília, 08 de novembro de 2021.

**NOTA TÉCNICA:**

**ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROJETO DE LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL  
SOBRE EMPREENDIMENTOS MINERÁRIOS E SUAS BARRAGENS DE REJEITOS**

*Antonio Oviedo*

*Coordenador do Programa de Monitoramento*

*Alana Almeida*

*Analista do Programa de Monitoramento*

*Mauricio Guetta*

*Consultor jurídico do Programa de Política e Direito Socioambiental*

**I – Introdução**

O objetivo da presente Nota Técnica é avaliar os potenciais impactos de empreendimentos minerários e suas barragens de rejeitos advindos do Projeto de Lei (PL) nº 3.729/2004 (no Senado, PL nº 2.159/2021), aprovado em 12.05.2021 pela Câmara dos Deputados, cuja finalidade é estabelecer uma “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”.

Com mais de quarenta anos de aplicação no Brasil, o licenciamento ambiental é o mais consolidado instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, estabelecida pela Lei nº 6.938/1981. Por ser aplicável a todas as atividades e empreendimentos capazes de produzir impactos socioambientais, o licenciamento ambiental possui relação direta com todas as bases do equilíbrio ecológico, tais como a prevenção de tragédias ambientais, a exemplo daquelas ocorridas em Mariana (MG) e Brumadinho (MG); a preservação da qualidade e da quantidade dos recursos hídricos e da segurança energética nacional, hoje em grave crise; o combate a todas as formas de poluição, como do solo, da água, do ar e outras; a proteção da saúde da população, direito intimamente ligado à preservação ambiental; bem como o combate ao desmatamento e degradação florestal da Amazônia e de outros biomas e as consequências sobre as mudanças climáticas.

Considerando a relação direta do licenciamento ambiental com a prevenção de desastres socioambientais, apresentamos a seguir a análise do Instituto Socioambiental – ISA sobre os possíveis impactos do PL nº 3.729/2004 em barragens de rejeitos minerários e possíveis novas tragédias.

## II – Notas sobre o licenciamento ambiental conforme a legislação atual

Desde 1981, quando foi qualificado como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento ambiental é aplicável a todas as atividades ou empreendimentos “utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental” (art. 10 da Lei 6.938/1981). Não há previsão de exceções a esta regra geral.

A Lei Complementar nº 140/2011 confirma tal orientação legal, ao conceituar o licenciamento ambiental como sendo “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (art. 2º, I).

Com efeito, o licenciamento ambiental é instrumento provido de ampla proteção constitucional, consistindo em verdadeiro mecanismo de efetivação da ordem econômica, a ser orientada pela sustentabilidade. Nos termos do art. 170, VI, um dos princípios da ordem econômica é justamente a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”. Nesse sentido, a ordem econômica só será constitucional quando respeitados esse e os demais princípios previstos pelo dispositivo. Segundo o Supremo Tribunal Federal – STF:

“O princípio da livre iniciativa, inserido no *caput* do art. 170 da Constituição nada mais é do que uma cláusula geral cujo conteúdo é preenchido pelos incisos do mesmo artigo. Esses princípios claramente definem a liberdade de iniciativa não como uma liberdade anárquica, mas social, e que pode, conseqüentemente, ser limitada.”<sup>1</sup>

São diversos os dispositivos constitucionais aplicáveis ao licenciamento. De início, importa mencionar o art. 23 da Carta Constitucional, que, em seus incisos VI e VII, determinou ser de competência comum da União, Estados e Distrito Federal (além dos Municípios, com competência definida no artigo 30) a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, da fauna e da flora.

Nesse sentido, e sem pretender esgotar o tema, o art. 225, § 1º, da Constituição Federal estabeleceu expressamente uma série de deveres a serem atendidos pelo Poder Público visando à efetividade do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, entre os quais merecem destaque os seguintes:

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

---

<sup>1</sup> Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.104.226. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJe 25.05.2018.

- (ii) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético (inciso II);
- (iii) 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 (inciso IV);
- (iv) controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (inciso V); e
- (v) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (inciso VII).

Há, ainda, diversos outros direitos fundamentais protegidos pelo licenciamento ambiental, na medida em que atividades e empreendimentos podem afetá-los. Alguns dos exemplos evidentes são: direito à saúde, inscrito no art. 196 da Constituição; direito à proteção às culturas, inclusive de povos e comunidades tradicionais, previsto nos arts. 215 e 216; direitos dos povos indígenas, encravados no art. 231; e direitos das comunidades quilombolas, previstos no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Nesse sentido, o STF reconhece a relação de interdependência entre a proteção ambiental e diversos outros direitos fundamentais, tais como: “o direito à vida (art. 5º, CF), à saúde (art. 6º, CF), à segurança alimentar e à água potável (art. 6º, CF), à moradia (no sentido de habitat), ao trabalho (art. 7º, CF), podendo impactar, ainda, o direito à identidade cultural, o modo de vida e a subsistência de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais (art. 23, III, art. 215, caput e §1º e art. 216 c/c art. 231, CF e art. 68, ADCT). Tal relação de interdependência entre o direito ao meio ambiente saudável e outros direitos não é estranha à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.”<sup>2</sup> Tal entendimento é respaldado, ainda, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.<sup>3</sup>

Em 05 de novembro de 2015, quando o Instituto Socioambiental – ISA e o Ministério Público Federal – MPF realizavam seminário justamente sobre o tema do licenciamento ambiental e o PL nº 3.729/2004, ocorreu o rompimento da barragem de Fundão, da mineradora Samarco, desastre socioambiental que gerou dezenove mortes e

---

<sup>2</sup> Supremo Tribunal Federal. Despacho. ADPF nº 708. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. DJ 09.02.2017.

<sup>3</sup>“(…) vários direitos de hierarquia fundamental exigem, como pré-condição necessária para o seu exercício, uma qualidade ambiental mínima, e se veem profundamente afetados pela degradação dos recursos naturais. (...) Desta relação de interdependência e indivisibilidade entre os direitos humanos, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, surgem diversos pontos de conexão pelos quais (...) ‘todos os direitos humanos são vulneráveis a degradação ambiental, no sentido de que o pleno gozo de todos os direitos humanos depende de um ambiente propício’.” (Corte Interamericana de Direitos Humanos. Opinião Consultiva OC-23/17, 15.12.2017.)

danos irreparáveis ao meio ambiente e à economia de diversas localidades nos estados de MG e ES.

Após menos de três meses, o estado de MG editou a Lei nº 21.972/2016, que reorganizou o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema e reformulou a legislação aplicável ao licenciamento ambiental. Contudo, no lugar de fortalece-lo para aperfeiçoar a prevenção de desastres, a nova Lei flexibilizou o licenciamento. Como decorrência da nova Lei estadual, o Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam publicou a Deliberação Normativa nº 217/2017.

Até então, a mina Córrego do Feijão, em Brumadinho (MG), era classificada como empreendimento de classe 6 para fins de licenciamento ambiental, a mais alta na gradação de potencial impacto, o que exigia a aplicação do procedimento mais rígido de licenciamento ambiental: trifásico (licenças prévia, de instalação e de operação), mediante Estudo de Impacto Ambiental. Mas, após as novas normas, o empreendimento foi rebaixado para a classe 4, o que permitiu a simplificação do seu licenciamento ambiental, especialmente no que tange à transformação do procedimento trifásico em fase única.

Em 25 de janeiro de 2019, a barragem se rompeu, em tragédia socioambiental que chocou o Brasil e o mundo, levando a óbito 272 pessoas, além de diversas desaparecidas e inúmeros danos ambientais e econômicos. Observe-se as alterações realizadas no licenciamento ambiental do empreendimento, não obstante simplificarem o procedimento, mantinham a necessidade de prévia avaliação do órgão ambiental, não se permitindo qualquer emissão de licença de natureza autodeclaratória e automática.

### **III – Potencial impacto do PL nº 3.729/2004 sobre atividades minerárias e suas barragens de rejeitos**

De início, chama a atenção o fato do PL nº 3.729/2004, que pretende estabelecer uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental, conter uma série de previsões para excepcionar da aplicação de suas regras gerais determinadas modalidades de empreendimentos. É o que ocorre, por exemplo, com as atividades agropecuárias, dispensadas de licenciamento pelo teor de seu art. 9º. Nesse sentido, para as atividades minerárias, a proposição legislativa em tela assim anuncia, logo em seu art. 1º, § 3º:

“Art. 1º...

§ 3º Para licenciamentos de atividades ou de empreendimentos minerários de grande porte e/ou de alto risco, prevalecerão as disposições do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) até que seja promulgada lei específica.”

Tal dispositivo foi incluído pelo relator da matéria na Câmara dos Deputados durante a votação do PL nº 3.729/2004, não tendo constado de qualquer versão anterior, o que pode explicar a falta de técnica legislativa no emprego do termo “e/ou”, o qual, pela

sua dubiedade, não é utilizado em textos legais. Fato é que o projeto de lei em comento estabelece que ele próprio não se aplica a “empreendimentos minerários de grande porte e/ou de alto risco”, não sendo possível extrair de sua redação se os critérios são cumulativos ou alternativos.

Feita essa observação inicial, em linhas gerais, o PL nº 3.729/2004 tem como resultado prático **tornar o licenciamento ambiental exceção**, enquanto que, como apontamos, a sua aplicação – mediante avaliação prévia do órgão ambiental – é a regra atual quando se está diante de todo e qualquer empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz de gerar degradação ambiental.

Primeiro, os artigos 8º e 9º do projeto preveem a **dispensa de licenciamento** para treze atividades potencialmente causadoras de impactos ambientais, lista que pode ser ampliada por estados e municípios.

Segundo, e mais importante, a grande maioria dos empreendimentos hoje licenciáveis no país passarão a ser objeto de uma modalidade de licença que, na realidade, sequer deveria ser assim considerada. Segundo o artigo 21 do PL nº 3.729/2004, **todas as atividades não qualificadas como de significativo impacto ambiental passarão a ser objeto de Licença por Adesão e Compromisso, de natureza autodeclaratória e automática**. Em tal modalidade, **não há qualquer avaliação prévia por parte do órgão ambiental**, sendo a “licença” emitida automaticamente pelo sistema eletrônico mediante a inserção de **informações autodeclaradas pelo próprio empreendedor**.

Uma vez que o art. 21 estabelece que apenas atividades que não possuam potencial de causar significativo impacto não serão objeto da Licença por Adesão e Compromisso, depreende-se que **todos os empreendimentos classificados como de baixo ou de médio impacto ambiental serão objeto dessa modalidade**.

**Apenas e tão somente empreendimentos qualificados como de significativo potencial degradador, a minoria, é que serão objeto de licenciamento mediante Avaliação Prévia de Impactos Ambientais** – na modalidade de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório (EIA/RIMA).

Compreendidos os principais conceitos do PL nº 3.729/2004, investigou-se os dados disponíveis para avaliar qual seriam os impactos de sua eventual aprovação pelo Congresso Nacional sobre atividades minerárias e suas barragens de rejeitos.

*Em primeiro lugar*, salta aos olhos que o mencionado art. 1º, § 3º, da proposição, além incidir em falta de técnica legislativa pela expressão “e/ou”, ainda destoa do conceito que serve de base para o licenciamento ambiental, de impacto ambiental, estabelecendo os critérios de porte e de risco para a definição sobre a aplicação da eventual nova Lei Geral de Licenciamento Ambiental sobre empreendimentos minerários.

Sobre o tema, vale mencionar que a Constituição Federal é explícita ao estabelecer o grau de impacto ambiental, e não o grau de risco ambiental, como critério central a ser avaliado para a emissão de licenças ambientais. É o que se extrai do art. 170,

inciso VI, sobre a necessidade da ordem econômica, em respeito ao meio ambiente, conferir “tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental”. Ademais, o art. 225, § 1º, IV, exige, “para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental”.

Da mesma forma, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente estabelece a Avaliação de Impacto Ambiental – AIA como instrumento orientador do licenciamento ambiental (art. 9º, III). Segundo a Resolução CONAMA nº 01/1986, impacto ambiental é qualificado como “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais”.

Por sua vez, na lição de Luis Henrique Sánchez, risco é conceituado como “a possibilidade da materialização do perigo ou de um evento indesejado ocorrer. (...) Risco pode ser definido de forma mais formal como o produto da probabilidade de ocorrência de um determinado evento pela magnitude das consequências.”<sup>4</sup>

Ao contrário de se tratar de aspecto de menor relevância, a distinção entre impacto e risco como critério para a aplicação ou não do PL nº 3.729/2004 a empreendimentos minerários e suas barragens de rejeitos gera consequências ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido no art. 225 da Constituição Federal.

Segundo a Agência Nacional de Mineração (ANM), em seu último relatório sobre o estado de Minas Gerais (referente aos anos 2015 e 2016)<sup>5</sup>, constavam 1757 minas de metálicos e não metálicos, dos quais apenas 57 são consideradas de grande porte, de modo que cerca de 97% não são classificadas como de grande porte. A tendência se repete em outros estados, como o Pará (2016)<sup>6</sup>, que possui 146 minas de metálicos e não metálicos, dos quais 10 são de grande porte – são, portanto, 93% não consideradas de grande porte.

**Daí que a grande maioria dos empreendimentos minerários será objeto dos retrocessos contidos no PL nº 3.729/2004, por não se enquadrar no critério de grande porte.**

*Em segundo lugar*, quanto às consequências da aplicação do PL nº 3.729/2004 a atividades minerárias e suas barragens de rejeitos, em resposta ao Ofício Especial nº 080/2021-GAB (30794163), enviado pelo deputado federal Rodrigo Agostinho

---

<sup>4</sup> SÁNCHEZ, Luis Enrique. “Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos.” 3.ª ed. São Paulo, Oficina de Textos, 2020, p. 127.

<sup>5</sup> Brasil. Agência Nacional de Mineração. Anuário Mineral Estadual - Minas Gerais / Coord. Técnica de Marina Dalla Costa et al.; Equipe Técnica por Carlos Antônio Gonçalves de Jesus et al. – Brasília: ANM, 2019.

<sup>6</sup> Brasil. Departamento Nacional de Produção Mineral. Anuário Mineral Estadual - Pará / Coord. Marina Marques Dalla Costa et al.; Equipe Técnica por Maria do Rosário Miranda Costa et al. – Brasília: DNPM, 2017.

(PSB/SP), a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do estado de Minas Gerais apresentou informações relevantes ao presente estudo, o que fez por meio do Ofício SEMAD/GAB nº. 471/2021.

No que se refere às atividades minerárias, especificou o seguinte: “há **456 processos de licenciamento ambiental** em trâmite cuja atividade principal do empreendimento se enquadra nas **atividades minerárias** previstas no anexo único da Deliberação Normativa Copam nº 217, de 06 de dezembro de 2017. **Do total de 456, 66 processos foram instruídos com Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)**”. Informou, ainda, que no estado de Minas Gerais: “A legislação estadual não prevê o licenciamento por adesão e compromisso”.

Considerando que o EIA/RIMA apenas é aplicado em casos de potencial significativo impacto/degradação, pode-se concluir que, no estado de MG, **apenas 14,4%** dos empreendimentos minerários atualmente em processo de licenciamento ambiental são classificados como potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente.

Diante disso, pode-se afirmar que, **se o PL nº 3.729/2004 for aprovado, 85,6% dos processos de licenciamento ambiental de atividades minerárias e suas barragens de rejeitos em Minas Gerais, que hoje são licenciadas mediante análise prévia do órgão ambiental, passarão a ser objeto de Licença por Adesão e Compromisso, modalidade na qual a licença é emitida automaticamente mediante autodeclaração do empreendedor, sem a necessidade de apresentação de estudos de Avaliação de Impacto Ambiental e sem qualquer análise do órgão licenciador.**

Por certo, esse cenário causa intensa preocupação, uma vez que seu resultado poderá ser a proliferação da ocorrência de novos desastres socioambientais, como os ocorridos em Mariana/MG e Brumadinho/MG.

#### **IV – Conclusões**

No atual contexto de mudanças climáticas e do esgotamento dos componentes ambientais, como os recursos hídricos, é preciso que o Congresso Nacional avalie adequadamente, com base no melhor conhecimento científico, propostas legislativas com potenciais impactos sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado. No caso do PL nº 3.729/2004, que pretende desconfigurar o licenciamento ambiental, o mais consolidado instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, houve, até o momento, 14 notas contrárias à proposição, emitidas por entidades públicas e privadas especialistas na temática socioambiental, todas unânimes em classificar a proposta aprovada pela Câmara dos Deputados a mais grave de todas já apresentadas na história, com impactos irreversíveis sobre o desmatamento, as mudanças climáticas, os desastres ambientais, os recursos hídricos, os povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, entre outros.

A presente nota técnica buscou demonstrar a importância de que os impactos socioambientais potencialmente gerados por atividades minerárias sejam devidamente considerados na avaliação da viabilidade ambiental do empreendimento.

A análise do pedido de informação à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do estado de Minas Gerais pressupõe que a redução nos critérios de avaliação de impactos ambientais pode atuar como indutor e acelerador de processos de degradação ambiental e de ocorrência de desastres. Nesse sentido, se hoje no estado de Minas Gerais não há a aplicação da Licença por Adesão e Compromisso – de natureza autodeclaratória e emitida automaticamente sem estudos de impacto e a avaliação prévia do órgão ambiental –, a aprovação do PL nº 3.729/2004 resultará na aplicação dessa modalidade como regra geral, em 85,6% dos processos de licenciamento ambiental de atividades minerárias e suas barragens de rejeitos no estado, fato que ampliará sobremaneira os riscos de proliferação de novos desastres socioambientais, como as tragédias ocorridas em Mariana/MG e Brumadinho/MG.