



# **RESPONSABILIDADES EM DESASTRES**

**Maurício Boratto Viana**

Consultor Legislativo da Área XI  
Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização  
Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional

**ESTUDO TÉCNICO**

**ABRIL/2017**



© 2017 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal de consultor(a).

## **SUMÁRIO**

Apresentação.....	4
1. Sociedade de risco, teorias do risco e responsabilização.....	4
2. Fiscalização profissional e normalização.....	11
3. Legislação e outras informações sobre desastres.....	16
4. Outras normas e temáticas associadas a desastres.....	21
5. Licenciamento ambiental.....	30
6. Conclusão.....	35

## APRESENTAÇÃO

---

Este estudo trata das responsabilidades em desastres. O Capítulo 1 aborda como a sociedade atual se transformou numa sociedade de risco, incluindo as teorias do risco e a legislação sobre responsabilização de agentes públicos e privados por danos ambientais. O Capítulo 2 fala do controle exercido pelos conselhos de fiscalização profissional sobre esses agentes, responsáveis por empreendimento, obra, serviço ou atividade, bem como da observância de normas técnicas e legais quanto às unidades de medida, métodos e instrumentos de medição. Já o Capítulo 3 volta-se para informações importantes sobre desastres, principalmente as referentes à legislação específica, apresentando-se, no Capítulo 4, outras temáticas e normas associadas a eles. No Capítulo 5 é abordado o tema do licenciamento ambiental, processo administrativo no âmbito do qual deve ser avaliado o risco de desastres e prevista a adoção de medidas voltadas à minimização de sua ocorrência ou à redução de seus efeitos negativos. No Capítulo 6, por fim, consta a conclusão do estudo.

## 1. SOCIEDADE DE RISCO, TEORIAS DO RISCO E RESPONSABILIZAÇÃO

---

A sociedade atual vem passando por uma grave crise ambiental, em que os efeitos colaterais das ações antrópicas geram resultados às vezes avassaladores<sup>1</sup>. Além de produzir riquezas, o desenvolvimento moderno faz com que as pessoas percam o domínio da causalidade de suas ações e passem a se deparar com uma série de ameaças pouco perceptíveis. Se nas sociedades pré-modernas os perigos eram causados sobretudo pela Natureza, hoje eles decorrem, em geral, de decisões humanas conscientes, sendo então denominados de riscos.

Por ser o risco tratado como elemento normal da sociedade, quanto mais cresce sua magnitude, mais ela adquire a capacidade de tolerá-lo. Não é à toa, portanto, que o sociólogo alemão Ulrich Beck define a vida hodierna como de uma “*sociedade de risco global*”<sup>2</sup>, que tem controle limitado dos riscos que cria. Ela não

---

<sup>1</sup> CITOLIN, E. T. **O ônus probatório nas lides ambientais**. Revista de Direito Ambiental, 2013. RDA 69, p. 227-248.

<sup>2</sup> BECK, U. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2002, 291 p.

consegue mais prevenir nem distribuir os riscos, tampouco responsabilizar os culpados pelos danos ambientais que ela própria provoca, criando o que o autor chama de “*irresponsabilidade organizada*”. Princípios como os da precaução e da prevenção, essenciais para a tutela ambiental, que poderiam servir de antídoto para essa irresponsabilidade, apesar de previstos na legislação nacional, acabam sendo negligenciados, o que potencializa o risco como um novo paradigma social.

Assim, em uma sociedade de risco, não é mais possível escolher entre insegurança e segurança total, sendo que a incerteza endêmica caracterizará cada vez mais a existência das pessoas nos próximos anos. Especial relevo deve ser dado, então, ao gerenciamento de riscos pelos agentes privados e gestores públicos. Nesse âmbito, é essencial a atuação tanto dos responsáveis pelo empreendimento, obra, serviço ou atividade, pessoas físicas ou jurídicas, de natureza pública ou privada, empresas contratadas ou terceirizadas, quanto dos servidores, órgãos ou entidades do Poder Público responsáveis pelo controle ou fiscalização dos mesmos. Com essa miríade de atores envolvidos, frequentemente se torna difícil definir e atribuir responsabilidades, por ação ou por omissão, daqueles envolvidos em desastres.

O termo desastre (ou tragédia) pode ser entendido como o “*resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais*” (Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, art. 2º, inciso II), sendo usado quando os efeitos adversos atingem significativa monta. Já a palavra acidente é comumente empregada com conceito semelhante (“*evento inesperado e quase sempre indesejável que causa danos pessoais, materiais ou financeiros e que ocorre de modo não intencional*”), mas não consta nas definições do Decreto nº 7.257/2010. Muito embora, no senso comum, acidente às vezes seja empregado como sinônimo de desastre, ele em geral ocorre numa situação específica e envolve uma ou um pequeno grupo de pessoas (ex.: acidente de trabalho), razão pela qual, neste estudo, é adotado termo desastre, com a definição normativa anterior.

Por sua vez, o termo risco é a probabilidade de que a população e seus bens materiais sofram consequências prejudiciais ou perdas (mortes, lesões,

danos em propriedades, interrupção de atividade econômica etc.) diante do impacto de ameaças naturais ou antrópicas<sup>3</sup>. O risco de desastre é diretamente proporcional a duas variáveis: as ameaças (eventos naturais, oriundos da dinâmica interna ou externa do planeta Terra, ou induzidos pelo homem, seja pela infraestrutura construída, seja pela degradação ambiental produzida) e a vulnerabilidade (conjunto de condições sociais, econômicas, políticas, culturais, técnicas, educativas e ambientais que deixam as pessoas mais expostas ao perigo). O risco é uma possibilidade de dano, não significa desastre. O desastre é um risco que se concretizou, sendo que sua intensidade depende de condições de vulnerabilidade em interação com as ameaças. A cada ano, mais de 226 milhões de pessoas são afetadas por desastres no mundo.

Assim, os desastres podem ter causas naturais, como nos casos do ciclone tropical (ou furacão) Catarina, que atingiu a costa da região Sul, principalmente o litoral de Santa Catarina, em 25-28/3/2004, provocando ventos de até 180 km/h, destruindo cerca de 1,5 mil residências e danificando outras 40 mil<sup>4</sup>. Outro desastre natural – desta vez, dois tornados e vendavais de até 300 km/h –, que foi objeto de comissão externa na Casa<sup>5</sup>, ocorreu em 20/4/2015, no mesmo estado de Santa Catarina, mas agora em sua porção oeste, atingindo cerca de 800 mil pessoas, principalmente nos municípios de Xanxerê, Ponte Serrada e Passos Maia, tendo sido registradas duas mortes<sup>6</sup>. Ambos foram eventos decorrentes de força maior<sup>7</sup>, que, em geral, não permitem a atribuição de responsabilidade pelos danos provocados.

Mas as causas de desastres, como exemplificado adiante, também podem ser antrópicas, ou seja, provocadas exclusivamente pela ação humana, ou

---

<sup>3</sup> CEMADEN. **Conceitos e termos para a gestão de riscos de desastres na educação**. Disponível em:

<<http://educacao.cemaden.gov.br/arquivo?a=NTkxZmZhN2ltZmU1NC00NWYyLWJjNDMtOGNjODRhODFmN2ViXzg4>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

<sup>4</sup> Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Ciclone\\_Catarina](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ciclone_Catarina)>. Acesso em: 6 mar. 2017.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/situacao-de-emergencia-em-xanxere-sc>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

<sup>6</sup> Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Tornados\\_em\\_Santa\\_Catarina\\_em\\_2015](https://pt.wikipedia.org/wiki/Tornados_em_Santa_Catarina_em_2015)>. Acesso em: 6 mar. 2017.

<sup>7</sup> Caso fortuito e força maior são fatos ou eventos imprevisíveis ou de difícil previsão, que provocam efeitos adversos e não podem ser evitados. O caso fortuito é o evento causado pela ação humana de terceiros (ex.: greve, acidente de automóvel etc.) e a força maior é o evento causado pela Natureza (ex.: furacão, terremoto etc.).

mistas, quando, apesar de o evento desencadeador ser natural, seus efeitos deletérios são multiplicados pela ação ou omissão humana. Mesmo nos casos de desastres com causas antrópicas ou mistas, contudo, pode ser difícil estabelecer responsabilidades civis, não apenas pelas questões fáticas, ligadas ao evento em si, mas pelas questões jurídicas, associadas às teorias do risco, sobre as quais não há consenso na doutrina e na jurisprudência. Em geral, os doutrinadores consideram seis modalidades de risco, resumidamente descritas a seguir<sup>8</sup>:

- risco profissional: é a teoria que sujeita o empregador a ressarcir danos ocorridos com seus empregados, no trabalho ou por ocasião dele, independentemente de qualquer consideração de culpa;

- risco-proveito: é a teoria segundo a qual quem cria ou mantém em proveito próprio uma atividade lucrativa que apresente risco deve suportar suas consequências prejudiciais, uma vez que dela colhe o principal benefício econômico;

- risco criado: mais abrangente que a anterior, essa teoria impõe ao autor o dever de reparação do dano, em razão de sua profissão ou atividade, desde que lícita e perigosa, potencialmente geradora de risco, para si ou para outrem;

- risco excepcional: segundo essa teoria, o dano causado é o resultado de um risco que escapa da atividade comum da vítima, uma situação excepcional, portanto, estranha a essa atividade normalmente exercida;

- risco administrativo: é a teoria em que a Administração Pública é objetivamente responsável pelos danos cometidos por seus agentes, no exercício de suas funções, independentemente da existência de culpa, assegurado o direito de regresso contra os responsáveis e admitindo-se excludentes de responsabilidade, tais como culpa exclusiva da vítima ou fato de terceiro, além de caso fortuito ou força maior;

- risco integral: é a teoria mais extremada de risco, segundo a qual bastam os pressupostos do dano e do nexos causal, que é o liame entre este e a ação ou omissão do agente, não se admitindo excludentes de responsabilidade.

---

<sup>8</sup> TOZZI, R. H. B. B. **As teorias do risco na responsabilidade civil ambiental**. Revistas Magister Direito Ambiental e Urbanístico. Ed. 46, fev-mar/2013.

Em matéria ambiental, com o advento da Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977, que dispõe sobre atividades nucleares, foi adotada no País a teoria do risco integral, que prescinde da culpa do agente, requerendo apenas o dano e o nexo causal. Prevista só para danos nucleares, essa teoria, de acordo com parte da doutrina, foi ampliada pelo art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente)<sup>9</sup>. A doutrina majoritária defende, contudo, que, com base na expressão sublinhada *in fine*, bem como no parágrafo único do art. 927 do Código Civil<sup>10</sup>, sejam aplicadas outras teorias, como as do risco criado ou do risco administrativo, que comportam excludentes de responsabilidade. Assim, embora na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) predomine a teoria do risco administrativo, a doutrina diverge sobre quais teorias do risco prevalecem em cada situação fática, havendo dispositivos normativos que endossam ora uma, ora outra.

Além disso, a responsabilidade ambiental não é una, pois permeia três diferentes ramos do Direito, com princípios e normas específicos, às vezes até contraditórios. Dessa forma, existe a responsabilidade penal (que objetiva reprovando condutas violadoras de bens jurídicos considerados os mais importantes para a sociedade), a administrativa (que busca, pelo exercício do poder de polícia, punir uma conduta do agente causador do dano ambiental contrária ao mandamento administrativo que sobrepõe o interesse e o bem-estar coletivo aos direitos individuais) e a civil (que expressa o dever de reparar um dano ambiental ou indenizar por ele). A Constituição Federal (CF), em seu art. 225, § 3º, estatui essa tripla responsabilidade<sup>11</sup>, sendo que a responsabilidade civil pode ser solidária, por aplicação subsidiária do art. 942, *in fine*, do Código Civil<sup>12</sup>, bem como do art. 3º, inciso IV, da Lei nº 6.938/1981<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Art. 14 (...) § 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade (...) (*grifou-se*).

<sup>10</sup> Art. 927 (...) Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

<sup>11</sup> Art. 225 (...), § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

<sup>12</sup> Art. 942 (...) se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.

<sup>13</sup> Art. 3º (...), inciso IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (*grifou-se*).



No caso de crimes e infrações administrativas ambientais, tanto o servidor público quanto o agente privado podem ser sancionados nos termos da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais – LCA), cada qual na extensão de sua culpa (art. 2º)<sup>14</sup>. Conforme o Capítulo 5, eventuais irregularidades no licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades utilizadores de recursos ambientais ou potencialmente causadores de poluição ou degradação ambiental sujeitam o servidor público aos crimes previstos nos arts. 66 a 68 e às infrações administrativas previstas no art. 70/ss, incluindo a omissão no exercício do poder de polícia (art. 70, § 3º)<sup>15</sup>. Já o agente privado pode responder pelas penas dos crimes previstos nos arts. 60, 69, 69-A ou de qualquer outra conduta lesiva tipificada na LCA<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la (*grifou-se*).

<sup>15</sup> Seção V - Dos Crimes contra a Administração Ambiental

Art. 66. Fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental:

Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

Art. 67. Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa.

Art. 68. Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa.

#### CAPÍTULO VI - DA INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 2º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.

§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.

<sup>16</sup> Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes:

Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

A tripla responsabilidade do servidor público também está prevista na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto do Servidor Público)<sup>17</sup>. Outra norma usada para a responsabilização de agentes públicos é a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que sanciona quatro tipos de condutas dolosas: 1º) que importam enriquecimento ilícito; 2º) que causam prejuízo ao erário; 3º) decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; ou 4º) que atentam contra os princípios da administração pública. O descumprimento de normas ambientais pode ser enquadrado nesse quarto tipo de atos de improbidade administrativa, incorrendo nos casos previstos nos incisos I e II do art. 11, que sujeitam o responsável às sanções previstas no inciso III do art. 12<sup>18</sup>.

Observe-se ainda que, nos termos da CF (o já citado § 3º do art. 225) e da LCA (arts. 3º e 21)<sup>19</sup>, as pessoas jurídicas também podem ser penalmente

---

Art. 69. Obstar ou dificultar a ação fiscalizadora do Poder Público no trato de questões ambientais:  
Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Art. 69-A. Elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão: (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006).

Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006).

§ 1º Se o crime é culposo: (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006).

Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006).

§ 2º A pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se há dano significativo ao meio ambiente, em decorrência do uso da informação falsa, incompleta ou enganosa. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006).

<sup>17</sup> Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

(...)

Art. 123. A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Art. 124. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

<sup>18</sup> Art. 11, inciso I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; inciso II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

Art. 12, inciso III – (...) ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente (...).

<sup>19</sup> Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei (...).

Art. 21. As penas aplicáveis isolada, cumulativa ou alternativamente às pessoas jurídicas, de acordo com o disposto no art. 3º, são: I - multa; II - restritivas de direitos; III - prestação de serviços à comunidade.

imputadas por atos lesivos ao meio ambiente. Essa determinação é corroborada pelo art. 173, § 5º, da CF<sup>20</sup>. Conforme o já citado art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981, a responsabilidade civil das pessoas jurídicas, incluindo as de direito público, também é objetiva (CF, art. 37, § 6º)<sup>21</sup>, mas adotando-se a teoria do risco administrativo, não do risco integral, devido à expressão “nessa qualidade”. Pelo dever do Poder Público de defender e preservar o meio ambiente (CF, art. 225, *caput*)<sup>22</sup>, pode ele, em tese, ser apenado por danos ambientais causados por seus agentes, incluindo falha na fiscalização. Mas, se isso ocorrer, o Estado pode então demandar regressivamente esses agentes, muito embora, nesse caso, deva ser investigada a culpabilidade dos mesmos, por ser subjetiva a responsabilidade civil deles no exercício de suas funções.

## **2. FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL E NORMALIZAÇÃO**

---

Como pano de fundo da responsabilização advinda dos efeitos dos desastres, é necessário entender o papel desempenhado pelos conselhos de fiscalização profissional de pessoas físicas ou jurídicas, de natureza pública ou privada, responsáveis pela implantação e desenvolvimento de empreendimento, obra, serviço ou atividade. Também é interessante abordar questões ligadas à normalização, uma vez que alguns desastres podem ocorrer justamente pela falta de normas técnicas e legais quanto às unidades de medida, métodos e instrumentos de medição e outros, ou então pela ausência ou deficiência na fiscalização de seu cumprimento.

A atividade de controle profissional procura avaliar duas dimensões distintas: o mundo ideal estabelecido na legislação e o mundo real, no qual é possível verificar a presença dos inúmeros reflexos decorrentes da ação humana. Assim, o que

---

<sup>20</sup> Art. 173, § 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

<sup>21</sup> Art. 37, § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (*grifou-se*).

<sup>22</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (*grifou-se*).

a atividade de controle faz é comparar as informações coletadas por meio de técnicas tais como a análise documental, visitas *in loco*, auditorias e inspeções com os modelos ideais estabelecidos previamente pelo governo e pela legislação. Trata-se de uma atividade que precisa ser conduzida de modo permanente, sendo necessária a sua consolidação ao longo do tempo para que possa servir como um “painel de controle” em benefício daqueles que “pilotam” o aparelho do Estado<sup>23</sup>.

Ocorre que os diversos conselhos de fiscalização profissional, com natureza jurídica de autarquias especiais, que reúnem engenheiros, arquitetos e outras categorias, apenas registram os profissionais de cada área e atestam que eles estão aptos a realizar atividades específicas, em consonância com o código de ética profissional de cada entidade. No caso da Engenharia, por exemplo, o Sistema Confea/Crea registra o profissional e emite a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) para o desenvolvimento de uma obra ou atividade específica, a pedido do profissional, atestando que ele está formalmente apto a exercê-la. Caso haja algum desastre, só então o Sistema irá apurar as responsabilidades, podendo vir a advertir o engenheiro ou até mesmo a suspender-lhe ou cassar-lhe o registro profissional, além das sanções penal e civil a que ele também responderá<sup>24</sup>.

Foi o que ocorreu em diversos casos de desabamento de obras com vítimas fatais verificados no Brasil nas últimas duas décadas, decorrentes de causas exclusivamente antrópicas, tais como<sup>25</sup>: do edifício Palace II, na Barra da Tijuca/RJ, em 22/2/1998; do templo da Igreja Universal do Reino de Deus, em Osasco/SP, em 5/9/1998; da estação Pinheiros da Linha Amarela do metrô de São Paulo/SP, em 12/1/2007; da arquibancada do estádio da Fonte Nova, em Salvador/BA, em 25/11/2007; do templo da Igreja Renascer em Cristo, em Vila Mariana/SP, em 18/1/2009; do prédio na rua Laura de Araújo, no centro do Rio de Janeiro, em 30/10/2010; do edifício Real Class, em Belém/PA, em 29/1/2011; do prédio no setor

---

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/cartilha-tcu-conselhos/cartilha-tcu-conselhos-de-fiscalizacao-profissional.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2016/05/justica-do-para-condena-engenheiro-do-edificio-real-class-por-homicidio.html>>. Acesso em: 1º mar. 2017.

<sup>25</sup> Disponível em: <<http://www.terra.com.br/noticias/infograficos/desabamentos/>>. Acesso em: 1º mar. 2017.

Celina Park, em Goiânia/GO, em 23/9/2011; do edifício Liberdade e outros dois prédios vizinhos, na Cinelândia/RJ, em 25/1/2012; e de prédio no bairro de São Mateus/SP, em 27/8/2013.

Acerca desse tema, o Tribunal de Contas da União (TCU), entidade responsável pelo auxílio ao Congresso Nacional no desenvolvimento do controle externo, elaborou, em 2014, a cartilha “*Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais*”<sup>26</sup>. Segundo consta nessa cartilha, a União, detentora da competência privativa para legislar sobre as condições para o exercício profissional (art. 22, inciso XVI), passou progressivamente a delegar sua função para os conselhos de fiscalização profissional, pessoas jurídicas de direito público detentoras de autonomia administrativa e financeira. Em outros termos, em razão do processo de descentralização administrativa, os conselhos de fiscalização profissional aplicam a legislação nacional relacionada ao exercício da profissão que venha a ser desenvolvida e organizada pela União.

Para alcançar os objetivos, os conselhos exercem o poder de polícia administrativa sobre os membros de determinada categoria profissional, apurando situações contrárias às normas, aplicando, caso necessário, a penalidade cabível. O poder de fiscalizar emana do poder de polícia e requer, para seu pleno exercício, a discricionariedade, a coercibilidade e a autoexecutoriedade, podendo implicar restrições de direitos individuais em favor dos interesses maiores da coletividade. A manutenção das atividades dos conselhos, incluindo o pagamento das despesas inerentes ao seu funcionamento, é realizada pela cobrança de anuidades, ou seja, de contribuições sociais devidas pelos profissionais regularmente inscritos em cada conselho profissional.

Além da fiscalização da atuação profissional, também é necessário estabelecer normas técnicas. No Brasil, em 1961, foi criado o Instituto Nacional de Pesos e Medidas (INPM), que centralizou a política metrológica nacional, adotando, no ano seguinte, o Sistema Internacional de Unidades (SI). Em 1973, nasceu o

---

<sup>26</sup> <<http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/cartilha-tcu-conselhos/cartilha-tcu-conselhos-de-fiscalizacao-profissional.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), hoje chamado Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia. O Inmetro é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que atua como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), colegiado interministerial, que é o órgão normativo do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro)<sup>27</sup>.

A missão do Inmetro é prover confiança à sociedade brasileira nas medições e nos produtos, através da metrologia e da avaliação da conformidade, promovendo a harmonização das relações de consumo, a inovação e a competitividade do País. Quanto ao Sinmetro, uma de suas atribuições é elaborar normas para dar suporte à regulamentação técnica, facilitar o comércio e fornecer a base para melhorar a qualidade de processos, produtos e serviços. A área de normalização no Sinmetro está sob a responsabilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), organização não governamental mantida com recursos da contribuição dos seus associados e do Governo Federal, sendo considerada o foro nacional de normalização. Entidade privada e sem fins lucrativos, a ABNT é membro fundador da *International Organization for Standardization* (Organização Internacional de Normalização – ISO), entre outras entidades.<sup>28</sup>

A ABNT é responsável pelas Normas Brasileiras (ABNT NBR), elaboradas por seus Comitês Brasileiros (ABNT/CB), Organismos de Normalização Setorial (ABNT/ONS) e Comissões de Estudo Especiais (ABNT/CEE). Desde 1950, a ABNT atua também na avaliação da conformidade e dispõe de programas para certificação de produtos, sistemas e rotulagem ambiental. Essa atividade está fundamentada em guias e princípios técnicos internacionalmente aceitos e alicerçada em uma estrutura técnica e de auditores multidisciplinares, garantindo credibilidade, ética e reconhecimento dos serviços prestados. Contudo, pelo fato de a ABNT ser uma entidade privada, não tem sido aceita a subordinação da atuação do Poder Público e

---

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/inmetro/oque.asp>>. Acesso em: 1º mar. 2017.

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://www.abnt.org.br/abnt/conheca-a-abnt>>. Acesso em: 1º mar. 2017.

sua competência legislativa às normas técnicas por ela expedidas, uma vez que isso pode ferir o princípio da legalidade e atingir a supremacia do interesse público<sup>29</sup>.

Um exemplo de como a falta de normalização e de padrões pode gerar riscos ocorreu no Sambódromo do Rio de Janeiro, durante o Carnaval de 2017, em que foram registrados quatro acidentes com carros alegóricos na Marquês de Sapucaí, sendo dois de maior monta, que deixaram 35 feridos. Como não há um regulamento com normas e padrões para a construção de carros alegóricos, torna-se difícil estabelecer protocolos de fiscalização<sup>30</sup>. Atualmente, esses procedimentos são feitos com base em adaptações, a partir de um conjunto de regras para veículos especiais, de cargas perigosas. O Inmetro inspeciona veículos modificados, por meio do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), mas não carros alegóricos, porque esse tipo de veículo não trafega normalmente no trânsito. Com o intuito de evitar novos acidentes, deverá ser feito um regramento para cada tipo de carro alegórico, incluindo o peso que cada um poderá suportar, a verificação das soldas e do material utilizado, bem como a realização de testes e ensaios após a conclusão do projeto<sup>31</sup>.

Daí, é possível observar que as normas técnicas buscam assegurar as características desejáveis de produtos e serviços, como qualidade, segurança, confiabilidade, eficiência e intercambiabilidade. Quando produtos, sistemas, máquinas e dispositivos trabalham bem e com segurança, quase sempre é porque eles atendem a elas. Para os consumidores, a conformidade dos produtos e serviços de acordo com as normas oferece garantias sobre sua qualidade, segurança e confiabilidade. Para qualquer pessoa, as normas contribuem para a qualidade de vida, em geral assegurando que o transporte, máquinas e ferramentas utilizados sejam mais seguros<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-97.htm)>. Acesso em: 6 abr. 2017.

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://asmetro.org.br/portalsn/2017/03/01/do-alfinete-ao-foguete-inmetro-criara-padroes-de-seguranca-para-carros-alegoricos/>>. Acesso em: 2 mar. 2017.

<sup>31</sup> Disponível em: <<http://istoe.com.br/inmetro-pretende-regulamentar-carros-alegoricos/>>. Acesso em: 2 mar. 2017.

<sup>32</sup> Disponível em: <<http://www.abnt.org.br/normalizacao/o-que-e/importancia-beneficios>>. Acesso em: 2 mar. 2017.

### 3. LEGISLAÇÃO E OUTRAS INFORMAÇÕES SOBRE DESASTRES

---

Voltando agora à legislação sobre desastres, está inserida na temática de defesa civil, cabendo à União legislar privativamente sobre a matéria, nos termos do art. 22, inciso XXVIII, da CF. Em atendimento a esse preceito, nas décadas de 1990 e 2000, foram editados decretos dispendo sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec). Em 1º de dezembro de 2010, foi promulgada a Lei nº 12.340, que *“dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil”*. Mas a principal norma a respeito da matéria é a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que, entre outras providências, *“institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDec; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – Sinpdec e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – Conpdec (...)”*.

O novo Estatuto de Proteção e Defesa Civil reformulou a gestão de desastres no País. Ao detalhar as competências dos três entes federados, ele não só especificou as ações de resposta e reconstrução, mas inseriu a prevenção entre as obrigações do Poder Público, visando minimizar os impactos dos desastres, ou mesmo evitá-los. Passados cinco anos da aprovação da Lei, muito embora se verifique a ocorrência decrescente de desastres desde então, ainda não se sabe se há relação direta entre tal tendência e o advento da Lei. Os dados da própria Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil<sup>33</sup>, ligada ao Ministério da Integração Nacional, indicam que continua alto o número de municípios em estado de emergência ou em situação de calamidade pública com portaria de reconhecimento, em especial os localizados no Semiárido brasileiro, que respondem por mais de 70% dos casos. Foram 1.096 municípios em 2007, 1.028 em 2008, 1.080 em 2009, 1.912 em 2010, 984 em 2011, 2.342 em 2012, 1.938 em 2013, 1.886 em 2014, 1.592 em 2015 e 1.450 em 2016.

---

<sup>33</sup> Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/guest/reconhecimentos-realizados>>. Acesso em: 6 mar. 2017.



Ressalte-se que a decretação e o reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública devem-se não só à ocorrência do evento em si, mas também ao grau de preparação dos municípios para suportá-lo, ou seja, à resiliência da população e dos ecossistemas frente a um evento extremo. Tanto é assim que, embora os municípios afetados tenham somado 1.450 em 2016, o número de reconhecimentos foi de 2.072, o que significa ter havido renovação da situação de emergência e do estado de calamidade pública.

Esse dado mostra que os municípios não estão conseguindo solucionar rapidamente os problemas gerados por desastres, possivelmente porque não estão preparados para enfrentá-los. E, se não estão preparados, é porque as ações de prevenção ainda não surtiram o efeito esperado, como no caso da atual seca no Semiárido, que adentra seu sexto ano consecutivo e assola grande parte do território nordestino. Assim, a insuficiência das ações de prevenção acarreta o aumento dos gastos públicos com resposta e recuperação. Cria-se um círculo vicioso, que só será rompido com a atuação conjunta dos Poderes da União e de todos os entes federados.

Estudo recente publicado pelo Banco Mundial e pelo Centro de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, vinculado à Universidade Federal de Santa Catarina (Ceped/UFSC), revela que o Brasil perdeu cerca de R\$183 bilhões com desastres naturais em duas décadas, entre 1995 e 2014, ou seja, houve perdas anuais superiores a R\$9 bilhões com secas, inundações, vendavais e outros desastres. Segundo o “Relatório de Danos Materiais e Prejuízos Decorrentes de Desastres Naturais no Brasil”<sup>34</sup>, do total, R\$137,3 bilhões referem-se a impactos nos serviços públicos e privados, na agricultura, na pecuária, no setor de serviços e na indústria. Os R\$45,4 bilhões restantes correspondem a danos na infraestrutura, nas habitações e nas instalações de saúde, de ensino e comunitárias, entre outras. O relatório é o primeiro do tipo em escala nacional.

---

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2017/01/111703-WP-CEPEDRelatoriosdeDanoslayout-PUBLIC-PORTUGUESE-ABSTRACT-SENT.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

Os desastres mais comumente reportados pelos municípios são aqueles do grupo climatológico, de evolução mais gradual, como seca e estiagem, que representam 48% dos registros e ocorrem com maior frequência nas regiões Nordeste e Sul. Em segundo lugar, vem o grupo hidrológico, que são os desastres relacionados ao excesso de chuvas, que ocorrem com maior frequência na região Sudeste, representando 39% dos registros da pesquisa. São casos típicos de causas mistas, pois, a despeito de o evento ser natural, a ação – e, principalmente, a inação – humana contribuem decisivamente para a exacerbação de seus efeitos negativos.

Ainda a esse respeito, merece ser citada auditoria recente do TCU<sup>35</sup>, que identificou dois problemas no Programa Temático 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, instituído pelo Plano Plurianual (PPA) 2012-2015: falta de objetividade na priorização dos municípios a serem beneficiados com recursos e número elevado de obras atrasadas, paralisadas ou não iniciadas, mesmo após a assinatura do contrato. O volume de recursos fiscalizados alcançou cerca de R\$6 bilhões. Segundo a auditoria, o uso de critérios inadequados na seleção das propostas de prevenção a desastres gera a destinação de verbas para locais menos necessitados e a aplicação ineficiente e ineficaz desses recursos, perpetuando a necessidade de ações de combate à calamidade pública.

Os números do relatório de auditoria comprovam essas distorções. Cerca de três milhões de habitantes dos estados do Ceará, Pará e Santa Catarina moram em áreas de risco. Entretanto, os dois primeiros não foram contemplados pelo programa, e Santa Catarina recebeu apenas R\$1,5 milhão. Já a Bahia, cuja população em risco é da mesma ordem de grandeza, foi contemplada com mais de R\$120 milhões. De acordo com a lista elaborada pelo Ministério das Cidades, 268 municípios são considerados prioritários em relação a desastres, dos quais 170 são tidos como críticos. Diante dos problemas relatados, o TCU recomendou ao Ministério das Cidades que defina critérios mais objetivos de classificação de riscos dos municípios

---

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/falta-de-objetividade-na-classificacao-dos-municipios-em-risco-compromete-programa-de-prevencao-a-desastres-naturais.htm>>. Acesso em: 1º mar. 2017.

listados como prioritários, utilizando como base aspectos de materialidade e potencial prejuízo social, humano, econômico e ambiental.

Assim, nesses casos – relativos, em sua grande maioria, aos efeitos deletérios da seca ou do excesso de chuvas –, seria possível, em tese, responsabilizar os prefeitos por um evento dito “natural”, mas para o qual, ainda na atualidade, os municípios não se encontram preparados para conviver. Mas também seria possível responsabilizar os governadores, em face da competência residual dos estados prevista na CF (art. 25, § 1º)<sup>36</sup>, por se incluírem entre os bens destes a maioria das águas superficiais e todas as águas subterrâneas (art. 26, inciso I)<sup>37</sup> e pela inação deles quanto ao previsto no art. 25, § 3º<sup>38</sup> E, ainda, responsabilizar a União, pela repartição inadequada de recursos, como exposto anteriormente, ou nos termos do art. 43, §§ 2º, inciso IV, e 3º, da CF?<sup>39</sup>

Dessa forma, fica difícil atribuir somente aos prefeitos municipais a maioria das tragédias referentes à seca, pois outras autoridades, nos demais níveis da Federação, também se omitem ou atuam errada ou irregularmente em tentar reduzir de maneira menos paliativa os efeitos deletérios desses eventos. Todavia, se essas considerações valem sobretudo para a seca, a responsabilidade municipal parece mais clara no caso de deslizamentos de encostas e inundações causados por chuvas intensas. É de registrar que a Lei Maior é clara ao estabelecer que compete aos municípios “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*” (art.

---

<sup>36</sup> Art. 25, § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

<sup>37</sup> Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; (...)

<sup>38</sup> Art. 25 (...), § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

<sup>39</sup> Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. (...)

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: (...)

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

30, inciso VIII). E eles assim o fazem (ou deviam fazê-lo adequadamente) com base no Plano Diretor, em leis de uso e ocupação do solo, normas edilícias etc.

Não é à toa que o art. 8º do Estatuto de Proteção e Defesa Civil<sup>40</sup> confira aos municípios as maiores atribuições em termos de prevenção de desastres. Contudo, mesmo com todas essas determinações legais, os prefeitos continuam se omitindo quanto à ocupação de áreas de risco, entre as quais se encontram as áreas de preservação permanente (APPs), definidas no art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (nova Lei Florestal). Isso ocorre talvez até pelo fato de eles raramente serem responsabilizados por desastres provocados por enchentes, deslizamentos de encostas etc. Contudo, as ferramentas atuais de sensoriamento remoto permitiriam estabelecer com precisão os anos e locais dessas ocupações irregulares, separando as responsabilidades de cada administração municipal.

Desastres desse tipo ocorreram, por exemplo, na maior tragédia climática da história do País, a da região serrana do Rio de Janeiro, que se abateu sobre Petrópolis, Teresópolis, Nova Friburgo e outros quatro municípios fluminenses, em 11-12/1/2011, que também foi objeto de comissão externa na Casa<sup>41</sup>. A tragédia foi causada por fortes chuvas, que provocaram enchentes e deslizamentos em áreas de risco e APPs, deixando cerca de mil mortos e desaparecidos, muito embora esse número possa ser até dez vezes superior, em razão de provável subnotificação<sup>42</sup>. É o que ocorreu também, nove meses antes, em outra área de risco, o Morro do Bumba, em Niterói/RJ, um antigo depósito de lixo que foi desativado em 1982, mas ocupado por moradias nos anos posteriores, e que deslizou em 7/4/2010, pondo fim a, no

---

<sup>40</sup> Art. 8º (...)

inciso III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;

inciso IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;

inciso V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas; (...)

inciso VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis; (...)

inciso X - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos etc.

<sup>41</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/54a-legislatura/desastres-na-regiao-serrana-do-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 2 mar. 2017.

<sup>42</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2015/08/entidades-apontam-subnotificacao-de-vitimas-da-tragedia-de-2011-na-serra.html>>. Acesso em: 2 mar. 2017.

mínimo – também devido a provável subnotificação –, 267 vidas. Apesar do envolvimento direto ou indireto de vários governantes, ninguém foi responsabilizado<sup>43</sup>.

#### **4. OUTRAS NORMAS E TEMÁTICAS ASSOCIADAS A DESASTRES**

---

Expandindo-se a abordagem para outras temáticas associadas a desastres, além dos eventos naturais e seus impactos sobretudo no uso do solo, observa-se que a inação ou omissão do Poder Público não se restringe às áreas de risco. O saneamento, por exemplo, inclui o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas, nos termos do art. 3º, inciso I, da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei de Saneamento Básico). Muito embora a norma não preveja expressamente a titularidade desse serviço público, na prática ele é executado ora pelos municípios, ora pelos estados. Assim, o titular do serviço de saneamento básico ou o encarregado pela sua fiscalização ou prestação (pois pode haver delegação do serviço, nos termos do art. 8º) acaba sendo responsável por eventuais desastres ocorridos nesse setor, mas muito raramente há responsabilização ou aplicação de sanções.

No caso dos resíduos sólidos, especificamente, cuja má gestão ou mau gerenciamento também podem provocar desastres, como no citado caso do Morro do Bumba, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), estabelece que *“incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei”* (art. 10). Nessa gestão, *“deve ser observada a seguinte ordem*

---

<sup>43</sup> Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/rio/morro-do-bumba-governantes-nao-fiscalizaram-ocupacao-desornada-ainda-incentivaram-favela-sobre-lixao-em-niteroi-111737.html>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

*de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (art. 9º, caput).*

Ocorre que o prazo dado para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos – quatro anos após a data de publicação da Lei (art. 54) – já se encontra vencido desde 2/8/2014, existindo, nesse caso específico, algumas ações de responsabilização de prefeitos municipais movidas pelo Ministério Público<sup>44</sup>. Também se encontram vencidos desde 2/8/2012 os prazos para que a elaboração dos planos estaduais de resíduos sólidos (art. 16, c/c art. 55) e dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (art. 18, c/c art. 55) permitisse o acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos. Por seu turno, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) elaborou apenas a versão preliminar para consulta pública do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (art. 15) em 2011, sendo que até hoje ainda não há uma versão definitiva.

No momento, tramitam proposições na Casa buscando ampliar e escalonar os prazos previstos nos arts. 54 e 55, como o Projeto de Lei (PL) nº 2.289, de 2015, que traz apensado o PL nº 2.506/2015, com teor semelhante, mas prazos e condições diferentes. Este último pretende inserir um parágrafo único no art. 54 citado, estatuidando que *“incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o Prefeito Municipal que deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no caput deste artigo, sem prejuízo das sanções aplicáveis a outros gestores públicos”*. Contudo, há que considerar também a responsabilidade dos estados e da União, que não finalizaram seus planos de resíduos sólidos, não prestaram apoio para a realização de consórcios e não disponibilizaram recursos financeiros para a implantação dos aterros. Em 2015,

---

<sup>44</sup> Disponível em: <<http://blog.tribunadonorte.com.br/politicaemfoco/ministerio-publico-denuncia-prefeito-por-lixao-em-afonso-bezerra/>>; <<https://g37.com.br/c/divinopolis/ministerio-publico-aciona-prefeitura-sobre-lixao/>>; <<http://www.cadaminuto.com.br/noticia/278097/2015/11/12/mpe-ajuiza-acao-contra-municipios-e-consorcio-publico-por-manterem-lixoes/>>; <<https://oimparcial.com.br/noticias/cidades/2015/06/mp-propoe-acao-contra-prefeito-por-ato-de-improbidade-administrativa-ambiental/>>; <<http://www.jornaldiariodonorte.com.br/noticias/justica-condena-ex-prefeito-lourencinho-por-improbidade-13790/>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

só seis estados (MA, PE, SE, RJ, SP e SC) haviam finalizado seus planos de gestão de resíduos sólidos<sup>45</sup>.

Segundo o Observatório dos Lixões, mantido pela Confederação Nacional de Municípios (CNM)<sup>46</sup>, apenas 845 dos 5.570 municípios (15% do total) já dispõem o lixo em aterros sanitários, enquanto 1.774 (32%) o depositam em lixões ou aterros controlados e 2.951 (53%) não informaram. Quanto ao plano de gestão integrada de resíduos sólidos, 1.521 municípios (27% do total) já o elaboraram, em 1.838 (33%) ele se encontra em elaboração, em 806 (15%) ele não foi sequer iniciado e 1.405 (25%) não informaram. Assim, a ainda não desativação dos lixões pela maioria dos municípios brasileiros, independentemente do porte de cada cidade, seja pela falta de capacidade técnica ou por desídia das prefeituras, seja pela impossibilidade de obter financiamento em instâncias superiores, constitui um risco permanente de contaminação e desastres e pode ensejar a responsabilização dos governantes.

Nos termos da Lei da PNRS, cabe aos estados *“promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos”* (art. 11, inciso I), no caso de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, bem como *“controlar e fiscalizar as atividades dos geradores sujeitas a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do Sisnama”* (inciso II). Como os estados licenciam cerca de 90% das atividades e empreendimentos potencialmente causadores de poluição e degradação ambiental – passíveis, portanto, de dar ensejo a tragédias –, eles acabam se tornando responsáveis pelo controle ambiental dos mesmos. Dessa forma, à responsabilidade dos municípios pela gestão adequada dos resíduos advindos dos serviços de limpeza urbana agrega-se a dos estados, nas atribuições e casos específicos em que se exige licenciamento ambiental.

Mas a gestão de resíduos sólidos não cabe só ao Poder Público. A Lei da PNRS também estatui que, de forma independente do serviço público de limpeza

---

<sup>45</sup> Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1414385&filename=Tramitacao-PL+2289/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1414385&filename=Tramitacao-PL+2289/2015)>. Acesso em: 7 mar. 2017.

<sup>46</sup> Disponível em: <<http://www.lixoes.cnm.org.br/>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

urbana e de manejo dos resíduos sólidos, o setor empresarial é obrigado a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos e embalagens específicos, previstos nos incisos do *caput* e no § 1º do art. 33, após o uso pelo consumidor<sup>47</sup>.

Em todos esses casos de logística reversa, que estão em diferentes estágios de implantação, em razão do que se dispõe em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso específicos firmados entre o Poder Público e o setor empresarial<sup>48</sup>, a responsabilidade pela gestão e destinação adequada dos produtos e embalagens deixa de ser do primeiro e passa a ser do segundo, ou seja, deixa de ser do Poder Público e passa a ser dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes. Obviamente, nesses casos, é essencial a contribuição dos cidadãos para a viabilização do sistema de logística reversa, o que ainda vem ocorrendo de forma precária no País, com poucas exceções favoráveis (embalagens de agrotóxicos, latas de alumínio etc.), bem como a fiscalização pelo Poder Público.

De qualquer forma, seja a responsabilidade do Poder Público, seja da iniciativa privada, há que considerar ainda, como situações de risco sujeitas a acidentes e desastres, as milhares de áreas contaminadas existentes no País (as estimativas são de 15 mil a 20 mil), incluindo lixões municipais, depósitos clandestinos de resíduos diversos, postos de gasolina, barragens de resíduos tóxicos etc.

---

<sup>47</sup> Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:

- I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas;
- II - pilhas e baterias;
- III - pneus;
- IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;
- V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;
- VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

§ 1º Na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, os sistemas previstos no *caput* serão estendidos a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

<sup>48</sup> Disponível em: <<http://sinir.gov.br/web/guest/logistica-reversa>>. Acesso em: 7 mar. 2017.



Oficialmente, são reconhecidas “apenas” cerca de 5,4 mil áreas contaminadas no estado de São Paulo<sup>49</sup>, 642 áreas em Minas Gerais<sup>50</sup> e 328 áreas (em 2015) no estado do Rio de Janeiro<sup>51</sup>. Só uma pequena parte dessas áreas já se encontra remediada ou descontaminada, ou em alguma etapa desse processo, o que indica o risco que elas ainda representam para a saúde humana. Quanto às responsabilidades, são válidas as considerações anteriores, muito embora grande parte das áreas contaminadas sejam consideradas “órfãs”, casos em que deve ser dado o encaminhamento previsto na Lei de Resíduos Sólidos<sup>52</sup>.

Outro exemplo bem específico de eventos que podem levar a desastres diz respeito aos incêndios em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público. O tema da prevenção e combate a incêndios em áreas urbanas e rurais está enquadrado na competência residual dos estados, prevista pelo art. 25, § 1º, da Magna Carta<sup>53</sup>. Todavia, naquilo que disser respeito a peculiaridades locais, respeitadas as normas estaduais, caberá à legislação municipal dispor a respeito, nos termos do art. 30, incisos I e II, da CF<sup>54</sup>. Como ao município cabe também o

---

<sup>49</sup> Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/2017/02/20/cetesb-aprimora-a-gestao-de-areas-contaminadas/>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

<sup>50</sup> Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/cidades/minas-tem-642-%C3%A1reas-polu%C3%ADdas-1.1419686>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

<sup>51</sup> Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/Portal/MegaDropDown/Licenciamento/GestaodeRiscoAmbientaTec/AvaliacaoDeAreasContaminadas/index.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

<sup>52</sup> Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...)

II - área contaminada: local onde há contaminação causada pela disposição, regular ou irregular, de quaisquer substâncias ou resíduos;

III - área órfã contaminada: área contaminada cujos responsáveis pela disposição não sejam identificáveis ou individualizáveis; (...)

Art. 40. No licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que operem com resíduos perigosos, o órgão licenciador do Sisnama pode exigir a contratação de seguro de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente ou à saúde pública, observadas as regras sobre cobertura e os limites máximos de contratação fixados em regulamento.

Parágrafo único. O disposto no *caput* considerará o porte da empresa, conforme regulamento.

Art. 41. Sem prejuízo das iniciativas de outras esferas governamentais, o Governo Federal deve estruturar e manter instrumentos e atividades voltados para promover a descontaminação de áreas órfãs.

Parágrafo único. Se, após descontaminação de sítio órfão realizada com recursos do Governo Federal ou de outro ente da Federação, forem identificados os responsáveis pela contaminação, estes ressarcirão integralmente o valor empregado ao Poder Público.

<sup>53</sup> Art. 25. (...)

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

<sup>54</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)

planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (CF, art. 30, inciso VIII)<sup>55</sup>, por decorrência, no que se refere à dinâmica da vida urbana, esse ente federado ganha papel relevante, que inclui complementar as normas estaduais sobre prevenção e combate a incêndios, sempre de forma mais protetiva, nunca mais flexível, que o estado nessa esfera.

Na prática, é dever dos estados e municípios, juntos, evitar os incêndios, consoante entendimento do STF na decisão no Agravo de Instrumento (AI) 772810/RJ, relatado pelo Ministro Dias Toffoli<sup>56</sup>. O ideal é que haja uma integração dos procedimentos a cargo do Poder Público municipal e do Corpo de Bombeiros Militar na prevenção e combate não só a incêndios, mas a desastres de uma maneira geral. Assim, por exemplo, o processo de aprovação da construção, instalação, reforma, ocupação ou uso de estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público perante o Poder Público municipal, voltado à emissão de alvará de localização, licença ou autorização, ou documento equivalente, deve observar laudo emitido pelo Corpo de Bombeiros Militar.

No caso do incêndio da Boate Kiss, ocorrido em 27/1/2013, em Santa Maria/RS, que deixou 242 mortos e 680 feridos, as investigações realizadas (inquérito policial, processo judicial e comissão parlamentar de inquérito)<sup>57</sup> apontaram uma série de atitudes irresponsáveis, tanto por parte dos empresários quanto do Poder Público, que culminaram na ampliação dos efeitos da tragédia aos níveis dramáticos então registrados. Os proprietários da casa noturna reformaram-na de forma indevida, vendiam ingressos além da lotação estabelecida e mantinham equipamentos de segurança insuficientes e ineficazes, tais como um único local de entrada e saída. A

---

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

<sup>55</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: (...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

<sup>56</sup> Disponível em:

<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwinrvKGzMnSAhUJC5AKHShIDUMQFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.stf.jus.br%2Fportal%2Fprocesso%2FverProcessoTexto.asp%3Fid%3D3160256%26tipoApp%3DRTF&usq=AFQjCNFRIZ1ZqnJtl0yKoq2drJhzsc5BgA>. Acesso em: 17 fev. 2017.

<sup>57</sup> Disponível em:

[https://pt.wikipedia.org/wiki/Investiga%C3%A7%C3%B5es\\_do\\_inc%C3%AAndio\\_na\\_boate\\_Kiss](https://pt.wikipedia.org/wiki/Investiga%C3%A7%C3%B5es_do_inc%C3%AAndio_na_boate_Kiss). Acesso em: 17 fev. 2017.

banda responsável pelo show comprou e acendeu fogos de artifício inadequados para ambiente interno. As autoridades municipais e o Corpo de Bombeiros Militar não fiscalizaram o funcionamento da boate, ou o fizeram de forma deficiente, não exigindo a necessária segurança para os frequentadores. Observou-se, portanto, um acúmulo de irregularidades, que acabaram culminando na tragédia.

Em resposta a ela, foi recém-promulgada a Lei nº 13.425, de 30 de março de 2017 (Lei Kiss), que *“estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público (...)”*. Apesar de ter sido proposto bem antes da tragédia da Boate Kiss, o PL nº 2.020/2007, que deu origem à Lei, só foi aprovado na Casa em 2014, no ano seguinte ao do desastre, a partir dos trabalhos da comissão externa que acompanhou a tragédia de Santa Maria/RS<sup>58</sup>. A Lei torna mais rígidas as normas de segurança e fiscalização das casas noturnas, muito embora os vetos a tenham enfraquecido. Como apenas 14% das cidades brasileiras têm infraestrutura de Corpo de Bombeiros Militar, o município que dele não disponha pode estabelecer equipe própria de prevenção e controle, treinada mediante convênio com a respectiva corporação militar estadual. Todavia, a obrigatoriedade de observância das normas da ABNT, prevista em vários artigos do PL nº 2.020/2007, foi vetada pelo presidente da República, assim como a proibição do uso de comandas em casas noturnas.

A Lei também dispôs que incorre em improbidade administrativa o prefeito municipal que deixar de tomar as providências necessárias para editar, no prazo de dois anos, normas especiais de prevenção e combate a incêndios e a desastres para estabelecimentos, edificações de comércio e serviços e áreas de reunião de público, cobertos ou descobertos, cercados ou não, com ocupação simultânea potencial igual ou superior a cem pessoas, que sejam ocupados predominantemente por idosos, crianças ou pessoas com dificuldade de locomoção ou que contenham em seu interior grande quantidade de material de alta inflamabilidade. O presidente da República, no entanto, vetou outras hipóteses de

---

<sup>58</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/54a-legislatura/tragedia-em-santa-maria-rs>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

apenação de prefeitos e bombeiros, previstas no PL 2.020/2007, à alegação de que os dispositivos pretendiam caracterizar como improbidade administrativa situações omissivas que fugiriam ao controle e governabilidade dos agentes imputados.

Outro tema frequentemente associado a desastres diz respeito às barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais. A Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), é clara em estabelecer a responsabilidade do empreendedor pela segurança da barragem que projeta, constrói e opera, prescrevendo-lhe, no art. 17, uma série de atribuições<sup>59</sup>. Consignada a responsabilidade do empreendedor pela segurança da obra, cabe ao Poder Público fiscalizá-la.

Nesse aspecto, o art. 5º da Lei da PNSB especifica tal atribuição<sup>60</sup>. Assim, cabe à Agência Nacional de Águas (ANA), vinculada ao MMA, a fiscalização de barragens de usos múltiplos que possuem outorga do uso de recursos hídricos por ela emitida, exceto aquelas para fim preponderante de aproveitamento hidrelétrico, em que tal atribuição passa à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME). Os órgãos gestores estaduais de recursos hídricos possuem as mesmas atribuições da ANA no caso de barragens que acumulam água situadas em rios de gestão estadual (quando a nascente e a foz do

---

<sup>59</sup> Art. 17. O empreendedor da barragem obriga-se a:

I - prover os recursos necessários à garantia da segurança da barragem; (...)

V - manter serviço especializado em segurança de barragem, conforme estabelecido no Plano de Segurança da Barragem; (...)

VII - providenciar a elaboração e a atualização do Plano de Segurança da Barragem, observadas as recomendações das inspeções e as revisões periódicas de segurança;

VIII - realizar as inspeções de segurança previstas no art. 9º desta Lei;

IX - elaborar as revisões periódicas de segurança;

X - elaborar o PAE [*Plano de Ação de Emergência*], quando exigido; (...)

<sup>60</sup> Art. 5º A fiscalização da segurança de barragens caberá, sem prejuízo das ações fiscalizatórias dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama):

I - à entidade que outorgou o direito de uso dos recursos hídricos, observado o domínio do corpo hídrico, quando o objeto for de acumulação de água, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico;

II - à entidade que concedeu ou autorizou o uso do potencial hidráulico, quando se tratar de uso preponderante para fins de geração hidrelétrica;

III - à entidade outorgante de direitos minerários para fins de disposição final ou temporária de rejeitos;

IV - à entidade que forneceu a licença ambiental de instalação e operação para fins de disposição de resíduos industriais.

corpo d'água estão dentro dos limites do estado). No caso de barramentos de rejeitos minerais, essas mesmas atribuições são do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), também vinculado ao MME; e, no caso de barragens que acumulam resíduos industriais, a atribuição de fiscalização é do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), vinculado ao MMA, ou, mais comumente, dos órgãos ambientais estaduais, também a depender da localização do empreendimento. No total, entre federais e estaduais, há 43 órgãos fiscalizadores.

No caso do rompimento da barragem de Fundão, da Samarco Mineração, ocorrido em Mariana/MG em 5/11/2015 e objeto de comissão temporária tanto nesta Casa<sup>61</sup> quanto na Assembleia Legislativa de Minas Gerais<sup>62</sup>, a atribuição de fiscalização da segurança da barragem era do DNPM, responsável pela outorga do título minerário, sem prejuízo da ação fiscalizatória do órgão do Sisnama que licenciou ambientalmente o empreendimento – a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad/MG). Nesse caso, portanto, sobrepõem-se as responsabilidades do empreendedor (a Samarco e suas duas controladoras, a Vale e a BHP Billiton), incluindo empresas terceirizadas, por erros de projeto, operação ou manutenção da estrutura (responsáveis principais, portanto); do DNPM, pela fiscalização deficiente da segurança da barragem; e da Semad, responsável pelo licenciamento e fiscalização do empreendimento da Samarco como um todo.

É necessário lembrar que, a partir da Lei da PNSB, diversas normas infralegais emanaram dos órgãos e entidades ligados à matéria, buscando, regra geral, regulamentar os procedimentos de controle e fiscalização da segurança de barragens. Registram-se aqui, entre outras: as Resoluções nº 143 e 144, ambas de 2012, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH); as Portarias nº 416, de 2012, e nº 526, de 2013, do DNPM; as Resoluções nº 132, de 2016, e nº 236, de 30

---

<sup>61</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/rompimento-de-barragem-na-regiao-de-mariana-mg>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

<sup>62</sup> Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/comissoes/extraordinaria/interna.html?idCom=1074&leg=18](http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/comissoes/extraordinaria/interna.html?idCom=1074&leg=18)>. Acesso em: 7 mar. 2017.

de janeiro de 2017, da ANA; a Resolução Normativa nº 696, de 15 de dezembro de 2015, da Aneel, etc.

## **5. LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

---

Neste ponto, convém ressaltar outro aspecto relevante referente à responsabilização dos agentes do Poder Público integrantes dos órgãos e entidades do Sisnama, que têm a atribuição de licenciar e fiscalizar qualquer atividade ou empreendimento ambientalmente impactante, passível de provocar desastres. Como se sabe, a atividade desses agentes ocorre, por meio do exercício do poder de polícia, em duas fases distintas: a preventiva (por meio de emissão de licenças, autorizações, outorgas etc.) e a repressiva (por meio da fiscalização e a eventual aplicação de sanções). Neste capítulo, centra-se a atenção no licenciamento ambiental, que é “*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*”<sup>63</sup>.

No caso do Ibama, responsável pelo licenciamento federal de atividades e empreendimentos ambientalmente impactantes<sup>64</sup>, a Instrução Normativa nº 184, de 17 de julho de 2008<sup>65</sup>, estabelece que a Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) daquele órgão apenas emite parecer técnico conclusivo sobre as licenças (Licença Prévia – LP, art. 24; Licença de Instalação – LI, art. 30; e Licença de Operação – LO, art. 34), cabendo à Presidência do Ibama a emissão da licença propriamente dita. Para tal, o presidente pode se valer, nos termos da Instrução Normativa nº 11, de 22 de novembro de 2010<sup>66</sup>, do assessoramento da Comissão de Avaliação e Aprovação de Licenças Ambientais, a qual, todavia, tem caráter apenas consultivo (art. 6º), ou então, nos termos do Decreto nº 8.973, de 24 de janeiro de

---

<sup>63</sup> Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, art. 2º, inciso I.

<sup>64</sup> Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, art. 7º, inciso XIV.

<sup>65</sup> Disponível em:

[http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao\\_normativa/2008/in\\_ibama\\_184\\_2008\\_licenciamentoambientalfederal\\_revq\\_in\\_65\\_2005\\_altrd\\_in\\_ibama\\_14\\_2011.pdf](http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2008/in_ibama_184_2008_licenciamentoambientalfederal_revq_in_65_2005_altrd_in_ibama_14_2011.pdf). Acesso em: 20 fev. 2017.

<sup>66</sup> Disponível em: <http://www.ctpconsultoria.com.br/pdf/Instrucao-Normativa-11-de-22-11-2010.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2017.

2017<sup>67</sup>, do Conselho Gestor (Anexo I, art. 7º, inciso V), igualmente sem caráter deliberativo.

Já nos estados, em que se concentra a grande maioria dos processos de licenciamento ambiental<sup>68</sup>, a situação é diferenciada<sup>69</sup>. Há casos (AC, AP, AM, BA, GO, MA, PR, PI, RN, RS, RR, SE e TO) semelhantes ao do Ibama, em que o próprio secretário estadual de meio ambiente ou o responsável pela área técnica específica emite as licenças, a partir de parecer técnico da secretaria ou entidade de meio ambiente. Nos outros estados (AL, CE, DF, ES, MG, MS, MT, PA, PB, PE, RJ, RO, SC e SP), a incumbência de emitir a LP, no sistema ordinário (trifásico – LP/LI/LO), em que se exijam a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório (EIA/Rima) e a realização de audiência(s) pública(s), é atribuída aos conselhos estaduais (ou às superintendências regionais) de meio ambiente, também a partir de parecer técnico da secretaria ou entidade de meio ambiente. Em alguns dos estados dessa hipótese, o secretário de meio ambiente pode emitir a licença, mas ela precisa ser referendada pelo conselho (licença *ad referendum*) ou por ele homologada. Em quase todos os estados, em geral o próprio corpo técnico da secretaria ou entidade de meio ambiente emite o título ambiental ou decide pela dispensa de licenciamento, nos casos de licenças simplificadas ou autorizações ambientais de empreendimentos ou atividades temporárias ou de menor impacto, ou que não sigam o sistema ordinário.

Por fim, nos municípios, responsáveis pelo licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto local<sup>70</sup>, as situações são ainda mais diversificadas, haja vista a grande diferença de porte e estrutura de cada um. No momento atual, realiza-se um censo com os gestores municipais de meio ambiente, promovido pela Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma), que trará informações mais precisas sobre o setor<sup>71</sup>. *Grosso modo*,

---

<sup>67</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D8973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8973.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2017.

<sup>68</sup> Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, art. 8º, inciso XIV.

<sup>69</sup> Brasil. Ministério do Meio Ambiente. **Procedimentos de licenciamento ambiental do Brasil** / Maria Mônica Guedes de Moraes e Camila Costa de Amorim, autoras; Marco Aurélio Belmont e Pablo Ramosandrade Villanueva, Organizadores. – Brasília: MMA, 2016. 544 p.

<sup>70</sup> Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, art. 9º, inciso XIV.

<sup>71</sup> Disponível em: <<http://www.anamma.org.br>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

observa-se que, em alguns estados, o licenciamento ambiental pelos municípios está mais desenvolvido, como no Rio Grande do Sul, em que mais de 95% deles o realizam<sup>72</sup>. Em outros, como em Minas Gerais, contudo, optou-se, inicialmente, por desconcentrar a gestão ambiental, em vez de descentralizá-la para os municípios, mediante a implantação de superintendências regionais de meio ambiente<sup>73</sup>, mas o licenciamento pelos municípios passa a ser incentivado a partir de agora<sup>74</sup>.

De qualquer forma, em todos os casos anteriores, quem emite a licença sem exigir, nos estudos ambientais, a devida avaliação do risco potencial de ocorrência de desastre pode ser responsabilizado pelo evento, juntamente com o empreendedor. Quando as licenças são emitidas pelos conselhos – e até pelo fato de eles, em geral, congregarem a representação de vários segmentos da sociedade –, dificilmente haverá a responsabilização de seus membros, ao contrário das decisões monocráticas, que sujeitam o autor às sanções previstas em lei (ex.: art. 67 da LCA).

No processo de licenciamento ambiental, há ainda aqueles órgãos ou entidades responsáveis por temáticas específicas, com procedimentos próprios, relativas a:

- questões indígenas (de responsabilidade da Fundação Nacional do Índio – Funai, ligada ao Ministério da Justiça);
- áreas quilombolas (Fundação Cultural Palmares – FCP, vinculada ao Ministério da Cultura);
- patrimônio histórico e artístico (Instituto Nacional do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, vinculado ao Ministério da Cultura, além de seus congêneres estaduais e alguns municipais);

---

<sup>72</sup> Disponível em: <[http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenc\\_munic.asp?sPosicao=conv#Conv](http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenc_munic.asp?sPosicao=conv#Conv)>. Acesso em: 21 fev. 2017.

<sup>73</sup> Disponível em: <<http://meioambiente.mg.gov.br/suprams-regionais>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

<sup>74</sup> Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/component/content/article/3011-minas-gerais-determina-os-criterios-para-o-licenciamento-ambiental-dos-municipios>>. Acesso em: 3 mar. 2017.



- patrimônio espeleológico (Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Cavernas – Cecav, da estrutura do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, vinculado ao MMA);
- unidades de conservação (ICMBio, além de órgãos ou entidades estaduais e municipais);
- desmatamento no bioma Mata Atlântica (Ibama);
- recursos minerais (DNPM);
- recursos hídricos (ANA e órgãos ou entidades similares de recursos hídricos nos estados);
- imóveis públicos federais, terrenos de marinha e bens de uso comum do povo (Secretaria do Patrimônio da União – SPU, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão);
- assentamentos de reforma agrária (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, autarquia ligada à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, da estrutura da Casa Civil);
- combate a incêndios (Corpo de Bombeiros Militar, da estrutura administrativa dos estados);
- vigilância sanitária, incluindo a fiscalização de agrotóxicos, medicamentos, alimentos, cosméticos, saneantes e outros produtos que envolvam a possibilidade de risco à saúde (Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, autarquia autônoma no âmbito do Ministério da Saúde, e demais entidades do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária – SNVS); e
- promoção e proteção à saúde pública quanto à vigilância epidemiológica e à erradicação de vetores (Fundação Nacional de Saúde – Funasa, órgão executivo do Ministério da Saúde), entre outras.

Quaisquer dirigentes ou técnicos desses órgãos ou entidades, ou as próprias pessoas jurídicas, podem ser responsabilizados, por ação ou omissão, no caso da ocorrência de desastres, dentro ou fora do processo de licenciamento

ambiental, embora a apuração das responsabilidades não seja simples, conforme demonstrado nas várias e diversificadas tragédias que se abateram e continuam se abatendo sobre o País nas últimas décadas. Além disso, no caso de pessoas jurídicas de direito público, e a não ser que o agente público seja acionado regressivamente, quem acaba “pagando a conta” por uma eventual indenização civil, em última instância, é o próprio cidadão brasileiro, que sustenta tais pessoas jurídicas, razão pela qual costuma ocorrer certo comedimento nessa responsabilização.

Ainda no âmbito da Administração Pública, convém lembrar que a Lei Complementar nº 140/2011, em seu art. 17, *caput*, atribui a competência fiscalizatória de empreendimento ou atividade potencialmente degradador do meio ambiente ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização. No § 2º do mesmo dispositivo, contudo, ela incumbe o ente federativo que tiver conhecimento de degradação da qualidade ambiental, em curso ou iminente, de determinar medidas para evitá-la, fazê-la cessar ou mitigá-la<sup>75</sup>.

De qualquer forma, além da atuação da Administração Pública, dentro ou fora do processo de licenciamento ambiental, ocorre também o gerenciamento jurisdicional dos riscos ambientais, quando os remédios administrativos não estão disponíveis ou são inadequados, em face do dever de preventividade previsto no art. 225 da Constituição Federal e do princípio da inafastabilidade do controle judicial aos

---

<sup>75</sup> Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o *caput*, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

§ 3º O disposto no *caput* deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput* (*grifou-se*).

casos de lesão ou ameaça a direito<sup>76</sup>. Assim, comprovada a manutenção da intolerabilidade dos riscos após decisão administrativa, o Poder Judiciário pode impor a revogação desta, desde que provocado pelos instrumentos competentes (ação civil pública, ação popular ambiental, mandado de segurança coletivo etc.).

## 6. CONCLUSÃO

---

Sempre que um desastre ocorre e promove comoção popular, e até para passar a sensação de que algo foi feito para tentar restabelecer a normalidade, uma das primeiras atitudes dos governantes – nos três níveis da Federação, no âmbito seja do Poder Legislativo, seja do Executivo – é propor um projeto de lei ou norma infralegal enrijecendo os regramentos acerca das possíveis causas do evento ou aumentando as sanções para os responsáveis por sua ocorrência ou pela fiscalização deficiente ou ausente do Poder Público. Confirmam esse fenômeno, entre outros, os desastres da Região Serrana do Rio de Janeiro, em 2011, da Boate Kiss, em Santa Maria/RS, em 2013, e da barragem de Fundão, em Mariana/MG, em 2015, para ficar restrito apenas àqueles que tiveram maior repercussão na mídia na primeira metade da atual década. Todos os três geraram normas legais ou infralegais.

Após o desastre de Mariana, por exemplo, os órgãos responsáveis pela fiscalização de barragens vêm editando normas mais rígidas referentes ao tema da segurança dessas estruturas. É o caso da Aneel, que editou a Resolução Normativa nº 696, de 15 de dezembro de 2015, que *“estabelece critérios para classificação, formulação do Plano de Segurança e realização da Revisão Periódica de Segurança em barragens fiscalizadas pela Aneel (...)”*. É o caso, igualmente, da ANA, que editou a Resolução nº 236, de 30 de janeiro de 2017, que *“estabelece a periodicidade de execução ou atualização, a qualificação dos responsáveis técnicos, o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento do Plano de Segurança da Barragem, das Inspeções de Segurança Regular e Especial, da Revisão Periódica de Segurança de Barragem e do Plano de Ação de Emergência (...)”*. Também é o caso do DNPM, com

---

<sup>76</sup> CARVALHO, D. W. de. **Sistema constitucional brasileiro de gerenciamento dos riscos ambientais**. Revista de Direito Ambiental 2009. RDA 55, p. 52-75.

a minuta de alteração da Portaria nº 416, de 3 de setembro de 2012, ainda em discussão, que “*cria o Cadastro Nacional de Barragens de Mineração e dispõe sobre o Plano de Segurança, Revisão Periódica de Segurança e Inspeções Regulares e Especiais de Segurança das Barragens de Mineração (...)*”.

Simultaneamente, sobre o mesmo tema, tramitam no Congresso Nacional diversos projetos de lei buscando tornar mais rígidas as normas sobre segurança de barragens. A própria Lei nº 12.334/2010 (Lei da PNSB) originou-se do Projeto de Lei nº 1.181/2003, que teve como grande motivador o rompimento da barragem da empresa Cataguases, ocorrido em 29/3/2003. Esse evento resultou no vazamento de bilhões de litros de resíduos industriais (“lixívia negra”), que contaminaram um pequeno afluente do rio Pomba, em seguida o próprio rio Pomba e, a partir dele, o rio Paraíba do Sul. A contaminação provocou a interrupção da captação de água para abastecimento e outros usos em vários municípios nesse trajeto, incluindo a cidade de Campos/RJ, situada no trecho final. Mas, mesmo com a nova lei, a situação concreta da segurança de barragens no País parece ainda não ter se alterado de forma significativa.

Na área de prevenção de desastres, também a Lei nº 12.608/2012 (Lei da PNPDec) originou-se da Medida Provisória nº 547, de 11 de outubro de 2011, tendo como fato motivador a tragédia da Região Serrana do Rio de Janeiro, ocorrida no mesmo ano. Ou seja, com a ocorrência do desastre, dá-se uma satisfação momentânea à sociedade de que algo está sendo feito, mas, longe dos holofotes, logo o assunto cai no esquecimento, até que nova tragédia sobrevenha. Inúmeras reportagens e artigos veiculados na mídia vêm demonstrando, contudo, que as áreas de risco continuam ocupadas ou sendo invadidas, e não apenas naquela região<sup>77</sup>. É provável que tragédias semelhantes às de 2011 só não tenham se repetido nos últimos anos em função da baixa pluviosidade registrada em grande parte do território brasileiro, que acabou resultando na crise hídrica de 2015 na região Sudeste, em pleno

---

<sup>77</sup> Disponível em: <<http://globoplay.globo.com/v/5073615/>>; <<http://oglobo.globo.com/rio/regiao-serrana-tem-cerca-de-91-mil-pessoas-morando-em-areas-de-risco-18443267>> etc. Acesso em: 6 mar. 2017.

bioma Mata Atlântica, até mesmo em áreas em que, normalmente, são registrados índices pluviométricos superiores aos da Amazônia.

Assim, entende-se que o óbice principal à responsabilização pelos desastres não reside na falta de normas – muito embora sempre se possa aperfeiçoá-las em pontos específicos, ou evitar que sofram mutilações que as enfraqueçam, como no caso da recente Lei Kiss –, mas na sua baixa aplicação e na deficiente fiscalização da atuação dos responsáveis por essa aplicação. Obviamente, não se quer aqui colocar toda a culpa sobre os ombros dos servidores do Poder Executivo e das entidades a ele vinculadas, mesmo porque são sabidas as dificuldades que enfrentam em termos de recursos materiais e humanos, além de baixos salários e planos de carreira nem sempre atraentes. Mas são necessárias, sim, maior integração entre os diversos setores do serviço público, maior transparência nos atos administrativos e a efetiva responsabilização dos governantes com base nos instrumentos normativos existentes, anteriormente referidos, com eventuais aperfeiçoamentos.

Existem diversas proposições em tramitação na Câmara dos Deputados que, caso transformadas em lei, poderiam aperfeiçoar os instrumentos normativos existentes, objetivando atender aos requisitos anteriores. Na área de proteção e defesa civil, especificamente, cita-se aqui o PL nº 1.450/2015, que altera a Lei da PNPDec para dispor sobre o Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres. Na área de segurança de barragens, menciona-se, entre vários outros, o PL nº 4.287/2016, que altera a Lei da PNSB, a partir de propostas advindas dos trabalhos da Comissão Externa sobre o Rompimento da Barragem de Mariana/MG (Cexbarra). Com relação à transparência dos atos administrativos, há inúmeras proposições em tramitação, nas mais diversas áreas.

Todavia, mesmo que todas essas proposições sejam transformadas em lei, ainda assim permanecerá o problema de fundo, qual seja o do cumprimento das normas, com a devida fiscalização de sua aplicação pelos agentes públicos e governantes e da responsabilização destes em caso de dolo ou culpa. Como citado anteriormente, hoje em dia já é possível incriminar mandatários municipais, mediante técnicas de sensoriamento remoto, por sua omissão quanto à ocupação irregular de

áreas de risco. Da mesma forma, deve ser apurado, conforme citado, o uso de critérios inadequados na seleção das propostas de prevenção a desastres, que gera a destinação de verbas para locais menos necessitados e a aplicação ineficiente e ineficaz desses recursos.

No caso de empreendimento, obra, serviço ou atividade sujeitos a licenciamento ambiental, além da exigência de avaliação de risco no âmbito dos estudos ambientais, deve ser estimulada a implantação de conselhos estaduais e municipais de meio ambiente com poder deliberativo, como já ocorre em boa parte dos estados brasileiros, se possível com participação paritária dos diversos segmentos sociais, o que contribuirá para a maior participação do cidadão e a democratização nas tomadas de decisão quanto a projetos de interesse comum. Dessa forma, em vez de recolherem frequentes críticas por seus atos por parte da sociedade civil e do setor produtivo, os governantes trarão esses segmentos para compartilhar as decisões que afetam a vida de todos.

Ainda em relação ao licenciamento, causam extrema inquietude as tentativas atuais de, nos três níveis da Federação, flexibilizar esse processo administrativo que, mal ou bem, tem sido um dos pilares do controle ambiental no País nas últimas três décadas. Em razão da grande demanda por licenciamento e da baixa oferta de pessoal para analisá-lo, vários entes da federação vêm flexibilizando suas normas ambientais, substituindo a licença ambiental por simples autorizações ambientais ou licenças por adesão e compromisso, as quais, na maioria das vezes, têm natureza meramente declaratória<sup>78</sup>. Ou seja, atividades e empreendimentos que seriam vistoriados e fiscalizados pelo órgão ambiental passam a não mais o ser, pelo menos de forma obrigatória, a partir da mera declaração do empreendedor de que cumpre a legislação ambiental, o que nem sempre (ou quase nunca) corresponde à realidade, aumentando o risco de desastres.

Por fim, entende-se que os conselhos de fiscalização profissional devem ter um papel menos reativo e mais proativo. A atuação de conselhos como o

---

<sup>78</sup> Ver o exemplo do licenciamento ambiental de empreendimentos minerários em Minas Gerais em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/4848>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

Crea e outros não deve se restringir à simples emissão de ARTs (ou instrumentos formais semelhantes) e à apuração de responsabilidades depois que o desastre já se consumou. Ela deve incluir um acompanhamento mais estrito da atividade profissional mediante técnicas como a análise documental, visitas *in loco*, auditorias e inspeções, conforme recomendação do TCU. Também devem ser estimulados programas para certificação de produtos, sistemas e rotulagem ambiental e a avaliação da conformidade. A adoção de normas técnicas em todos os setores em que isso seja possível favorecerá a redução do número e da amplitude de eventos deletérios, bem como a fixação de protocolos de fiscalização e, por efeito, a responsabilização dos agentes públicos e privados, quando ocorrerem desastres.