



**Instituto  
Socioambiental**



OBSERVATÓRIO  
DO CLIMA

Brasília, 19 de dezembro de 2023.

## **NOTA TÉCNICA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 4.994/2023**

### **I – Introdução**

O objetivo da presente Nota Técnica é analisar o Projeto de Lei (PL) nº 4.994/2023 sob a ótica constitucional socioambiental, que “reconhece a rodovia BR-319-RO/AM como infraestrutura crítica, indispensável à segurança nacional e estabelece a garantia de sua trafegabilidade nas condições que especifica”, notadamente diante de dispositivos relacionados com o licenciamento ambiental da Rodovia BR-319-RO/AM.

Com mais de 40 anos de aplicação no Brasil, desde a sua instituição no âmbito nacional pela Lei nº 6.938/1981, o licenciamento ambiental constitui instrumento central da Política Nacional de Meio Ambiente. Conta com ampla proteção da Constituição Federal, versando sobre os direitos difusos da coletividade brasileira sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a saúde humana, bem como sobre direitos fundamentais de populações afetadas por empreendimentos, incluindo povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. Possui destacada relevância para as ordens econômica e social brasileiras, visto que estabelece condições para a concepção, a implantação e a operação das atividades econômicas capazes de produzir impactos socioambientais e de afetar o equilíbrio ecológico do país.

O licenciamento ambiental tem sido objeto de muitas polêmicas e de inúmeras ações judiciais coletivas e individuais, manifestações, embates entre atores, organizações e setores distintos da sociedade, bem como objeto de seminários, audiências públicas, congressos e aprofundados estudos acadêmicos em variadas áreas de conhecimento científico.

São comuns visões equivocadas que assumem o licenciamento ambiental como mera etapa burocrática que necessita ser enfraquecida ou mesmo afastada. Muitos não compreendem a relevância do processo de avaliação de impactos ambientais, que é inerente ao licenciamento, nem a necessidade de fixação de condicionantes para reduzir, mitigar e compensar impactos gerados por empreendimentos.

Um exemplo de sua importância é o efeito **“espinha de peixe” em estradas na Amazônia implantadas sem licenciamento ambiental cuidadoso**, que se tornam indutoras do **desmatamento ilegal**, da **grilagem** de terras e de outras **atividades não**

**permitidas pela legislação**<sup>1</sup>, com significativo impacto climático. Outro é o caso do desastre do rompimento da barragem B1 em Brumadinho/MG, que evidencia os riscos do enfraquecimento das regras sobre o licenciamento, bem como as graves fragilidades do monitoramento<sup>2</sup> após a concessão da licença de operação<sup>3</sup>. Pode ser citado, ainda, o fato de que, no período anterior à implementação do licenciamento ambiental no Brasil, crianças nasciam com anencefalia e o índice de mortes precoces era elevadíssimo em Cubatão/SP, município onde se localiza portentoso polo industrial, antes conhecido como “Vale da Morte”<sup>4</sup>. Por fim, o recente caso da exploração de sal-gema em Maceio/AL pela Brasken demonstra que a aplicação de um licenciamento frágil pode gerar graves impactos sociais, econômicos e ambientais. Em resumo, o licenciamento é tema altamente complexo, de índole técnica e procedimental, com grande repercussão para todo o país e diretamente ligado à sustentabilidade, mediante a conciliação entre desenvolvimento econômico, justiça social e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

O licenciamento ambiental é objeto de **proteção constitucional expressa** (art. 23, VI e VII, art. 170, VI, art. 225 e outros), sendo considerado, juntamente com a avaliação de impactos ambientais a ele inerente, o principal instrumento de controle prévio de atividades potencialmente causadoras de impactos socioambientais ou degradação do meio ambiente.

## II – Processo legislativo do PL nº 4.994/2023

De início, importa mencionar que o PL nº 4.994/2023 foi originalmente distribuído às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais; de Viação e Transportes; e de Finanças e Tributação. Antes que iniciasse sua tramitação e análise nas aludidas comissões, foi aprovado, em 18.12.2023, o Requerimento nº 3.584/2023, que estabeleceu a aplicação do regime e urgência para a apreciação do PL, levando a sua apreciação diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados.

Nesse contexto, mostra-se **preocupante e inadequado** que o relevante tema do licenciamento ambiental da Rodovia BR-319-RO/AM, com significativos impactos ambientais, sociais e econômicos, seja **apreciado diretamente pelo Plenário da Câmara dos Deputados sem qualquer debate legislativo prévio, inclusive sem a oitiva de especialistas, comunidades afetadas, órgãos públicos e demais interessados.**

Sobre o tema, importa recordar que, em se tratando de proposição legislativa com impactos diretos ao meio ambiente, não pode ser afastada a participação social no

---

<sup>1</sup> Ver: <http://marte2.sid.inpe.br/col/sid.inpe.br/marte2/2017/10.27.13.50.53/doc/59482.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2023.

<sup>2</sup> Ver: <https://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2016/01/mp-investiga-obras-nao-autorizadas-na-barragem-de-fundao-em-mariana.html>. Acesso em: 14 ago. 2023.

<sup>3</sup> Ver: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/02/interna\\_gerais,1027172/depois-de-mariana-licenciamento-ambiental-em-minas-ficou-mais-flexive.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/02/interna_gerais,1027172/depois-de-mariana-licenciamento-ambiental-em-minas-ficou-mais-flexive.shtml). Acesso em: 31 jul. 2023.

<sup>4</sup> Ver: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2017/03/10/mais-de-3-decadas-apos-vale-da-morte-cubatdao-volta-a-lutar-contra-alta-na-poluicao.htm>. Acesso em: 31 jul. 2023.

processo decisório. Segundo o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF nº 623, “ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a **Constituição exigiu a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade.** (...) Essa perspectiva exige uma convergência de condições estruturantes, a tríade dos direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, participação pública e acesso à justiça.”<sup>5</sup>

### III – Análise do mérito do PL nº 4.994/2023

Desde logo, cabe um importante registro: as considerações expostas na presente Nota Técnica não têm qualquer finalidade relacionada à eventual não execução da implantação da Rodovia BR-319-RO/AM. Trata-se, na realidade, de ponderações de índole jurídica, relacionadas a fragilidades e inconstitucionalidades presentes no texto original do PL em análise, que podem gerar insegurança jurídica e financeira ao próprio empreendimento, além de impactos sociais e ambientais.

- Art. 2º, parágrafo único:

O PL nº 4.994/2023, em seu art. 2º, parágrafo único, prevê que “**independentem de licença ambiental** específica a atividades previstas neste artigo que já tenham a viabilidade ambiental atestada pelo órgão ambiental competente”, listando as seguintes atividades dispensadas de licenciamento ambiental: (i) “recompor o pavimento nos trechos que tenham perdido essa condição desde a inauguração da rodovia”; (ii) “manter o pavimento em condições seguras de trafegabilidade nos trechos pavimentados”; (iii) “substituir ou adaptar as obras de arte especiais da rodovia para garantir a resiliência às mudanças do clima e permitir a travessia segura da fauna”; e (iv) “implantar dispositivos de travessia segura para a fauna e mecanismos de mitigação de atropelamento, na forma definida pela autoridade competente”.

Contudo, a **jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) considera inconstitucional a dispensa de licenciamento para atividades potencialmente impactantes, especialmente em casos de empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental.** Segundo a lógica estabelecida pela Corte Suprema, se uma atividade produz impactos socioambientais, ela deve ser objeto de licenciamento, sendo inconstitucional a dispensa.

Na ADI nº 6288, a Corte Suprema declarou a inconstitucionalidade de norma do Ceará que “criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente”, afirmando que **dispensas de licenciamento para atividades de impacto violam o art. 225 da Constituição Federal**, entre outros dispositivos constitucionais e legais. Segundo a Suprema Corte no aludido julgamento, “**empreendimentos e atividades econômicas apenas serão**

---

<sup>5</sup> Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 623/DF. Pleno. Relatora: Min. Rosa Weber. DJ: 17.12.2021. DJe: 10.01.2022.

**considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental.”**

No caso da ADPF nº 748, **foi declarada inconstitucional** a Resolução Conama nº 284/2001, porque seu conteúdo “**dispensa de licenciamento empreendimentos** de irrigação, mesmo que potencialmente causadores de modificações ambientais significativas, a evidenciar graves e imediatos riscos para a preservação dos recursos hídricos, em prejuízo da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, *caput* e § 1º, I, da CF).”

Por igual, no julgamento da nº ADI nº 6650, o STF considerou **inconstitucional norma de Santa Catarina que dispensava de licenciamento atividades de lavra a céu aberto**. Ao justificar a decisão, assim se manifestou a Suprema Corte: “a dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República [...] e afronta o *caput* do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção.”

Ainda nessa linha, na ADI nº 1086, declarou-se a **inconstitucionalidade de outra norma** de Santa Catarina, que **dispensou de licenciamento atividades de “reflorestamento para fins empresariais”**, pois “cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal.”

Diante do quadro jurisprudencial exposto, conclui-se que a dispensa de licenciamento ambiental prevista no art. 2º, parágrafo único, do PL nº 4.994/2023 é inconstitucional e, em caso de sua aprovação sem alterações, tende a ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal contra a eventual nova lei.

- Art. 3º:

O art. 3º do PL nº 4.994/2023 prevê: “os atos públicos de liberação e licenciamento de pequeno e médio potencial poluidor relacionados à rodovia BR-319-RO/AM deverão ser realizados por meio de procedimentos simplificados ou por adesão e compromisso, inclusive os serviços acessórios ou necessários à realização das obras da rodovia.” Para tanto, o parágrafo único do dispositivo elenca as seguintes atividades: (i) canteiro de obras; (ii) área de empréstimo e de deposição; (iii) usinagem de pavimento asfáltico e concreto; (iv) terraplenagem; e (v) construção de dormitórios e locais de passagem.

Há dois equívocos graves no referido dispositivo. O primeiro é considerar que seria possível fracionar o licenciamento ambiental da Rodovia BR-319-RO/AM, separando determinadas atividades para ser objeto de licenciamentos diversos, distintos e simplificados. Ora, o licenciamento ambiental de um determinado empreendimento deve contemplar todas as atividades envolvidas em sua implantação e operação, incluídas as aludidas atividades mencionadas no parágrafo único do art. 3º, não sendo possível a sua segmentação. Daí que, sendo a Rodovia BR-319-RO/AM qualificada como

empreendimento potencialmente causador de significativo impacto ambiental, a Constituição Federal (art. 225, § 1º, inciso IV) e a legislação infraconstitucional (Lei nº 6.938/1981, Lei Complementar nº 140/2011 e Resoluções do Conama) determinam expressamente que **todas as atividades relacionadas à sua implantação e operação devem ser objeto de licenciamento único, o qual deve se instruir por Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e procedimento trifásico (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação).**

Ainda que fosse possível o fracionamento do licenciamento ambiental como proposto no art. 3º, **não seria viável, constitucionalmente**, aplicar o licenciamento ambiental simplificado ou por adesão e compromisso às atividades consideradas de **médio impacto ambiental**.

A legislação atual estabelece a possibilidade de simplificação do licenciamento ambiental – incluindo a modalidade por adesão e compromisso –, para atividades ou empreendimentos de **pequeno potencial de impacto ambiental** (art. 12, § 1º, da Resolução Conama nº 237/1997), consistente na aplicação de estudos de avaliação de impacto ambiental diferentes do EIA/RIMA e de procedimentos distintos da modalidade trifásica (Licenças Prévia, de Instalação e de Operação).

Nos últimos anos, alguns estados implementaram a simplificação do licenciamento mediante normas que foram objeto de ações perante o STF. Três delas foram julgadas recentemente, tendo o Excelso Pretório estabelecido os parâmetros constitucionais para a aplicação do licenciamento simplificado. Em duas ocasiões, a Suprema Corte declarou a **constitucionalidade da simplificação, mas apenas e tão somente para empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental**. No outro julgamento, declarou-se a **inconstitucionalidade de lei federal que permitia o licenciamento ambiental simplificado para empreendimentos de risco classificado como médio**. Vejamos.

No Recurso Extraordinário nº 1264738, julgado em 2020, a Corte pontificou a possibilidade de aplicação de licenciamento simplificado ou por adesão e compromisso “para atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental.”

Na ADI nº 6288, também julgada em 2020, o STF entendeu pela conformidade com a Constituição a adoção de “procedimentos específicos e simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental”.

Por fim, na ADI nº 6808, a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade de lei federal que permitia a simplificação de licenciamento ambiental para atividades de médio potencial de impacto ambiental. Merecem destaque as seguintes razões constantes do acórdão para a declaração da inconstitucionalidade da lei objeto de apreciação judicial:

- **“A simplificação para a emissão de alvará de funcionamento e de licenças de empresas, nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado médio, ofende as normas constitucionais de proteção ao meio ambiente, em especial, o princípio da precaução ambiental”;**
- **“A concessão de licença para atividade empresarial com risco médio da atividade e com controle apenas posterior afronta, exemplarmente, o**

**princípio da prevenção** e também o da precaução. O dano pode se tornar irreversível por não se poder acudir ao que tenha sido lesado em termos ambientais”;

- “Pelas características normativas e concretas que qualificam o grau de risco das atividades ambientais e sanitárias, tem-se que **a simplificação do procedimento para obtenção de licenças às atividades de risco médio** pelo argumento da desburocratização e desenvolvimento econômico, **configura retrocesso inconstitucional**”; e
- “O cenário normativo posto na presente ação e o seu cotejo com o quadro constitucional aplicável à matéria conduz à conclusão de serem **inconstitucionais** as normas impugnadas, pelas quais **simplificada a obtenção de licença ambiental [...] para atividade econômica de risco médio.**”

Diante disso, vislumbra-se que o art. 3º do PL nº 4.994/2023 é inconstitucional, segundo o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal.

## **V – Conclusão**

Pela análise acima apresentada, verifica-se que o art. 2º, parágrafo único, e o art. 3º do PL nº 4.994/2023 são inconstitucionais e podem ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. Além de impactos ambientais e sociais não prevenidos ou mitigados, a eventual aprovação do PL geraria intensa insegurança jurídica e financeira ao próprio empreendimento, podendo gerar mais problemas do que soluções. O PL é contraproducente tanto para aqueles que se preocupam com a prevenção e mitigação dos impactos da Rodovia BR-319-RO/AM, quanto para quem se preocupa com a rápida implementação do empreendimento.

**Mauricio Guetta**  
Consultor jurídico do  
Instituto Socioambiental  
OAB/DF nº 61.111

**Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**  
Coordenadora de Políticas Públicas do  
Observatório do Clima  
OAB/DF nº 14.711