



**EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA JUÍZA FEDERAL DA 7ª VARA AMBIENTAL E AGRÁRIA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAZONAS**

**LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA**, doravante apenas **Observatório do Clima**, associação privada sem fins lucrativos e sem finalidade econômica, inscrita no CNPJ sob o nº 37.097.990/0001-38, com sede na Estrada Chico Mendes, nº 185, sala Hub, Bairro Sertãozinho, CEP 13426-420, Piracicaba/SP, com endereço eletrônico [institucional@oc.eco.br](mailto:institucional@oc.eco.br), neste ato representada por seus advogados nomeados no anexo instrumento de mandato (**doc. 1**), outorgado conforme seu Estatuto Social (**doc. 2**), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, nos autos do processo em epígrafe, com fundamento nos artigos 225 da Constituição da República, bem como nos artigos 1º, inciso I e 5º, inciso V, da Lei nº 7.347/1985, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

**com pedido de antecipação liminar dos efeitos da tutela**

em face do **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – Ibama**, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), criada pela Lei nº 7.735/89, CNPJ 03.659.166/0001-02, com endereço no SCEN Ibama, Ed. Sede, CEP 70818-900, Brasília/DF e do **DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT**, autarquia federal vinculada ao Ministério da Infraestrutura, criada pela Lei nº 10.233/200, CNPJ 04.892.707/0001-00, com endereço na SAN quadra 3, lote A, Ed. Núcleo dos Transportes, CEP 70040-902, Brasília/DF, com o propósito de **anular a Licença Prévia (LP) nº 672/2022** emitida no processo Ibama nº 02001.006860/2005-95, para o empreendimento BR 319/AM – Trecho Porto Velho/RO – Manaus/AM, que visa à pavimentação e à restauração do trecho rodoviário do km 250,7 ao km 656,4.





## SUMÁRIO

I. OBJETO DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA	3
II. LEGITIMIDADE ATIVA DO LABORATÓRIO OBSERVATÓRIO DO CLIMA	4
III. DOS FATOS: PROPOSTA DE PAVIMENTAÇÃO DA BR-319 E SEUS GRAVES IMPACTOS AMBIENTAIS	5
III.1. HISTÓRICO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO DA BR-319. CONCLUSÕES DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS PELO RISCO AMBIENTAL E AVANÇO DO DESMATAMENTO DA REGIÃO	5
III.2. A MUDANÇA REPENTINA DE ENTENDIMENTO DO IBAMA	20
III.3 LICENÇA PRÉVIA 672/22: DESPREZO PELAS CONCLUSÕES TÉCNICAS DO IBAMA E DO GRUPO DE TRABALHO FORMADO PARA AVALIAR A VIABILIDADE AMBIENTAL DO EMPREENDIMENTO. AUSÊNCIA DE GOVERNANÇA AMBIENTAL.	25
III.4. A EXPLOÇÃO DO DESMATAMENTO NO ENTORNO DA RODOVIA	27
III.5. IMPACTOS AMBIENTAIS: EFEITOS IRREVERSÍVEIS AO CLIMA, AO BIOMA, À BIODIVERSIDADE E À PRÓPRIA SOBREVIVÊNCIA HUMANA	32
IV. DO DIREITO. CAUSAS DE NULIDADE DA LICENÇA PRÉVIA Nº 672/22.	37
IV.1. MOTIVOS QUE EMBASARAM A CONCESSÃO DA LICENÇA NÃO SE SUSTENTAM FÁTICA OU JURIDICAMENTE. DEVER DO ÓRGÃO AMBIENTAL DE AVALIAR A INTEGRIDADE DOS IMPACTOS AMBIENTAIS DO EMPREENDIMENTO, INCLUSIVE DOS PLANOS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS EM IMPLANTAÇÃO NA ÁREA DO PROJETO.	37
IV.2. DESCONFORMIDADE MATERIAL DA LP 672/22 COM O ORDENAMENTO JURÍDICO: VIOLAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E AOS PRINCÍPIOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DA PREVENÇÃO, DA PRECAUÇÃO, DO POLUIDOR-PAGADOR, DA EQUIDADE GERACIONAL, DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL E DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO.	45
IV.3. AUSÊNCIA DE ESTUDOS SOBRE OS IMPACTOS CLIMÁTICOS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO. VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, À POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, À POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA E AO ACORDO DE PARIS	53
IV.4. AUSÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA AOS POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS	60
IV.5. POSSIBILIDADE DE CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO. PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO	67
V. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA	70
VI. PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA	71
VII. CONCLUSÃO	73





## I. OBJETO DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A presente Ação Civil Pública tem como objeto a **anulação da Licença Prévia (LP) nº 672/2022 (doc. 3), emitida pelo Ibama ao DNIT, no processo Ibama nº 02001.006860/2005-95, para o empreendimento BR 319/AM – Trecho Porto Velho/RO – Manaus/AM. O licenciamento visa promover a reconstrução e o asfaltamento do chamado “trecho do meio” (ou “trecho 3”, ou “segmento C”) da BR-319 (do km 250,7 ao km 656,4), de modo a ligar Manaus/AM a Porto Velho/RO, atravessando uma área considerada como umas das mais conservadas da região Amazônica.**

A reconstrução da BR-319, aberta na década de 1970 sem nenhuma licença ambiental, passou a ser tratada como prioridade pelo governo Bolsonaro, a despeito dos inúmeros alertas de pesquisadores que apontam a estrada como causa do desmatamento no maior bloco de florestas preservadas da Amazônia<sup>1</sup>.

De fato, ao longo do processo administrativo de licenciamento ambiental, o próprio Ibama, em inúmeros pareceres e vistorias, alertou para a **explosão do desmatamento da região em caso de pavimentação da BR-319**, deixando claro o risco de ocupação predatória no entorno da rodovia. Paradoxalmente, em 28/07/2022, **violando inúmeros princípios do Direito Ambiental e Constitucional e contradizendo as suas próprias conclusões**, o Ibama expediu a Licença Prévia nº 672/2022. A licença foi concedida:

- (i) em contrariedade às orientações do Grupo de Trabalho formado por órgãos ambientais e de Comitê Interministerial, que indicaram a necessidade de adoção de uma série de medidas associadas à governança ambiental antes da expedição da licença prévia;
- (ii) a despeito da insuficiência de governança ambiental mínima para fazer frente à complexidade das consequências ambientais decorrentes do empreendimento, em especial o aumento do desmatamento na região;
- (iii) sem o necessário estudo do impacto climático provocado pela pavimentação da rodovia;
- (iv) sem a obrigatória consulta aos povos indígenas e às comunidades tradicionais que sofrerão profundo impacto com a obra.

<sup>1</sup> Sobre o tema, veja-se: <<https://oeco.org.br/noticias/licenca-para-br-319-ignora-recomendacoes-do-proprio-ibama/>>. Acesso 19 Mai.2023.





Conforme se demonstrará a seguir, a **anulação da LP 672/2022** é imprescindível para evitar a consolidação de graves e irreversíveis danos ao meio ambiente. Além disso, houve expressivo aumento do desmatamento no entorno da rodovia apenas com o anúncio da pavimentação<sup>2</sup>, o que demonstra a presença de dano atual a ser imediatamente contido, de modo que **a concessão da tutela antecipada é medida que deve ser urgentemente deferida.**

## II. LEGITIMIDADE ATIVA DO LABORATÓRIO OBSERVATÓRIO DO CLIMA

A legitimidade ativa do Observatório do Clima para a propositura da presente demanda se assenta no artigo 5º, inciso V, da Lei nº 7.347/1985. O referido dispositivo legal dispõe que as associações têm legitimidade para ajuizar Ação Civil Pública, desde que preencham os seguintes requisitos: **(i)** tenham sido constituídas há pelo menos um ano e **(ii)** incluam, dentre as suas finalidades institucionais, a tutela do interesse da ação. Em tal hipótese, a associação gozará de legitimação extraordinária, agindo em nome próprio para a defesa de pretensão coletiva.

Nos termos do artigo 3º de seu Estatuto Social, o **Observatório do Clima** constitui uma rede de organizações da sociedade civil dedicada à construção de um Brasil descarbonizado, igualitário, próspero e sustentável, na luta contra a crise climática. É integrado por mais de 95 organizações representativas da defesa do clima e do meio ambiente no país<sup>3</sup>.

Cuida-se de uma associação civil sem fins lucrativos e sem finalidade econômica, fundada em 2002, que tem por finalidade a **defesa e a promoção da segurança climática e do meio ambiente**. Assim, há mais de 20 anos, o **Observatório do Clima** realiza estudos, produz dados, promove interlocuções entre o Poder Público e a sociedade civil, além de propor ações judiciais na defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sua atuação é pautada pelo rigor técnico, sendo organização de referência na matéria objeto desta lide.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Sobre o tema, veja-se: <https://www.oc.eco.br/desmatamento-na-br-319-cresce-122-apos-anuncio-de-asfalto/>. Acesso em 19 Mai.2023.

<sup>3</sup> Veja-se: <<https://www.oc.eco.br/quem-somos/nossos-membros/>>. Acesso em 17 Jan.2024.

<sup>4</sup> Mais informações sobre seu trabalho podem ser encontradas no site <[www.oc.eco.br](http://www.oc.eco.br)>. Acesso em 19 Mai.2023.





Há relação direta entre o principal impacto gerado pela reconstrução e asfaltamento do trecho do meio da BR 319 - o desmatamento - e a intensificação na emissão de gases de efeito estufa (GEE). Atualmente no Brasil, 48% das emissões de GEE no Brasil são associadas à chamadas mudanças de uso da terra (MUT), essencialmente desmatamento<sup>5</sup>. Este é o principal campo de estudo do Observatório do Clima, que mantém há anos o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG).

Como se vê, estão preenchidos os requisitos legais atestadores da legitimidade ativa do Autor para a propositura da presente Ação Civil Pública, que busca garantir que o Estado brasileiro respeite o direito das presentes e futuras gerações, o equilíbrio climático e o meio ambiente equilibrado e previna que ações e omissões do Poder Público resultem em danos ambientais graves e irreversíveis.

### **III. DOS FATOS: PROPOSTA DE PAVIMENTAÇÃO DA BR-319 E SEUS GRAVES IMPACTOS AMBIENTAIS**

#### **III.1. HISTÓRICO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO DA BR-319. CONCLUSÕES DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS PELO RISCO AMBIENTAL E AVANÇO DO DESMATAMENTO DA REGIÃO**

A história da BR-319 teve início na década de 1970, quando o governo militar passou a investir na construção de rodovias na região amazônica, com o objetivo de promover a integração da região à economia nacional. Datam do mesmo período a BR-163 (Mato Grosso-Pará) e a BR-230 (Transamazônica). Ao longo das décadas seguintes, verificou-se o grave impacto ambiental dessas iniciativas: cerca de 75% do desmatamento na Amazônia até 1994 ocorreu na faixa de 50km das rodovias pavimentadas da região (**doc. 4**).

Isso porque, após a abertura de uma rodovia, há uma grande procura por terras no seu entorno, o que estimula o processo de grilagem e a ocupação de terras públicas por fazendeiros e madeireiros. Em seguida, dá-se início à construção de ramais e estradas particulares com o desmatamento de grandes áreas. Após a venda da madeira, é efetuado o plantio de

---

<sup>5</sup> Ver os dados referentes ao ano de 2022, inclusos no relatório analítico de 2023 do SEEG, disponível em: <https://seeg.eco.br/>. Acesso em 17 Jan.2024.





gramíneas para a formação de pastagens com o intuito de criação de gado, implicando a conversão integral, até certo ponto irreversível, de grandes áreas de rica biodiversidade em simples campos de pasto (**doc. 4**).

Por esse motivo, em 2004, o primeiro Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) já definia a pavimentação da BR-319 como uma obra capaz de abrir novas frentes de desmatamento e ocupação territorial da floresta em regiões vulneráveis (**doc. 5**). Além disso, o plano sugeria a constituição de um subgrupo, com integrantes da Casa Civil, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério de Minas e Energia e do Ministério dos Transportes, para harmonizar os posicionamentos dos órgãos federais sobre a obra e demais ações públicas visando ao desenvolvimento sustentável da região.

Ainda assim, em 2005, o DNIT deu início ao processo de licenciamento das obras de pavimentação do trecho do meio da BR-319 perante o Ibama, por meio do processo administrativo nº 02001.006860/2005-95.<sup>6</sup>

À época, foram realizadas vistorias que atestaram que a região se encontrava quase totalmente preservada do ponto de vista ambiental, inclusive com trechos onde a floresta começava a tomar conta da pista não asfaltada, aberta décadas antes. A conclusão do Ibama, naquele momento, foi de que a precariedade de conservação estrutural da estrada até então havia restringido a ocupação da região, retardando os processos de degradação ambiental por ausência de condições de acesso ao entorno da rodovia (novamente **doc. 4** e **doc. 6**).

Pouco tempo depois, no entanto, denúncias realizadas ao Ministério Público Federal deram conta do avanço das obras de pavimentação na região, ainda sem expedição de licença ambiental (**doc. 7**). A denúncia ocasionou a instauração de inquérito civil e a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta entre o Ministério Público Federal, o Ibama e o DNIT. Em 2007, nova vistoria da região já mostrava que o avanço das obras de reconstrução e pavimentação havia conduzido a um desmatamento crescente nas faixas de domínio da rodovia, mais intenso

---

<sup>6</sup> A cópia integral do processo administrativo nº 02001.006860/2005-95 não é disponibilizada de forma automática para o cidadão pelo Ibama, devendo ser formulado requerimento de acesso, por e-mail, à DILIC. O autor teve acesso aos autos e, após *download* de todos os andamentos, disponibiliza a este juízo a íntegra dos autos, com cerca de 20 mil páginas, por meio do seguinte link: <[https://drive.google.com/drive/u/0/folders/16MJNwryVG\\_jik6DpV6V2U7KSakBsvRM5](https://drive.google.com/drive/u/0/folders/16MJNwryVG_jik6DpV6V2U7KSakBsvRM5)>. Os advogados subscritores atestam a autenticidade dos documentos, nos termos do artigo 425, VI, do Código de Processo Civil.





nas proximidades do trecho pavimentado (**doc. 8**).

O aumento do desmatamento, como impacto ambiental decorrente do empreendimento, sempre foi tratado com preocupação pelo Ibama, tanto que o Termo de Ajustamento de Conduta celebrado em 2007 entre o MPF, o Ibama e o DNIT para adequar o licenciamento ambiental da rodovia BR-319 no trecho ora tratado trazia, como compromissos do DNIT, a implementação de um programa de comunicação social que abordasse os impactos ambientais relacionados à pavimentação/reconstrução da rodovia, notadamente o aumento do desmatamento e da grilagem no entorno da rodovia e também a criação de um programa de monitoramento e controle da faixa de domínio nos Segmentos A, B e C e entre o km 250 e km 655,7 (Entroncamento BR-230 – A), visando à prevenção da construção irregular de estradas secundárias, ramais e acessos a partir da rodovia, com ações de ordenamento, monitoramento e prevenção dessas construções (**doc. 9**).

A leitura atenta da íntegra do processo de licenciamento, que se estendeu de 2005 a 2022, revela clara preocupação dos técnicos do Ibama com as consequências ambientais provocadas pela pavimentação da rodovia e com as medidas a serem adotadas antes da expedição da licença prévia. Ao longo de todo o procedimento, ficou claro que o principal obstáculo ao empreendimento seria o **desmatamento do entorno da rodovia**, justamente em uma das regiões ambientalmente mais importantes da Amazônia, de rica diversidade biológica.

Os inúmeros pareceres, notas técnicas e estudos realizados ao longo do processo de licenciamento apontam que investimentos em infraestrutura, especialmente em rodovias, com asfaltamento ou pavimentação, têm sido uma das principais causas do desflorestamento da Amazônia. Especificamente os estudos produzidos no processo de licenciamento que culminou com a expedição da LP 672/22 para a pavimentação do trecho do meio da BR-319 são **convergentes em indicar o risco ambiental do empreendimento, com a potencialização do desmatamento da floresta**.

Passa-se, a seguir, a sistematizar os pontos mais importantes do processo de licenciamento nº 02001.006860/2005-95, com o objetivo de apresentar a esse d. Juízo um panorama do processo e demonstrar que o ato de concessão da licença prévia **ignorou as orientações dos próprios órgãos ambientais em relação ao aumento do desmatamento do entorno**





**da rodovia**, o que inevitavelmente conduz à necessidade da sua anulação.

Desde o início do processo de licenciamento ambiental, o Ibama vinha alertando expressamente que (novamente, **docs. 4, 6 e 8**):

- (i) A BR-319 atravessa uma das regiões ambientalmente mais importantes da Amazônia, de rica diversidade biológica;
- (ii) A implantação ou a pavimentação das rodovias na Amazônia Legal proporcionam uma forte valorização de terras em sua área de influência, aumentando a pressão sobre os recursos naturais, com a abertura de novas frentes de desmatamento e ocupação desordenada do espaço;
- (iii) A trafegabilidade na BR-319 implicará o desenvolvimento das mesmas formas de ocupação predatória do entorno de outras rodovias na Região Amazônica, como a BR 163 e a BR-230 (Transamazônica), com processos caóticos de desmatamento, grilagem e ocupação de terras públicas;
- (iv) O asfaltamento da rodovia produzirá avanço e potencialização do desmatamento, ameaça à biodiversidade e potencialização de grilagem de terras públicas.

Para fazer frente às ameaças ambientais decorrentes do empreendimento, o Ibama se posicionou, já em 2008, no sentido de que seria necessária a implementação de inúmeras medidas de prevenção e controle ao desmatamento **antes da pavimentação da rodovia**. Nesse sentido, o órgão sugeriu a criação e o aperfeiçoamento de políticas públicas em três sentidos (**doc. 10**):

- (i) Valorizar a floresta em pé, a partir de medidas relacionadas à conservação da biodiversidade, ao manejo florestal sustentável, à melhoria da qualidade de vida de populações locais e à utilização de áreas já desmatadas;
- (ii) Criar áreas especialmente protegidas, como Unidades de Conservação na região da rodovia BR-319; e
- (iii) Desenvolver a governança ambiental, condição de viabilidade ambiental da obra, com a redução concreta do desmatamento, aumento da fiscalização, ordenamento territorial e fundiário da ocupação do solo e combate à grilagem de terras públicas.

A manifestação do Ibama concluiu, ainda, pela necessidade de promover uma discussão mais aprofundada com a sociedade local e nacional sobre os impactos potenciais da pavimentação da rodovia, bem como pela necessidade de se **discutir a possibilidade de instalação de outro modal de transporte para a região (doc. 10)**.

Estas recomendações do Ibama se baseiam em cinco problemas relacionados ao asfaltamento da rodovia, que deveriam ser observados pelos gestores públicos: (i) desmatamento – avanço e potencialização; (ii) ameaça à biodiversidade; (iii) potencialização de grilagem de terras públicas; (iv) ausência da efetivação e desenvolvimento de políticas públicas para minimizar ou diminuir os desmatamentos existentes e futuros na região; e (v) necessidade de







consulta e anuência de outros órgãos (**doc. 10**).

Os riscos do empreendimento estavam tão claros no processo que, para enfrentar os impactos produzidos pelo licenciamento da rodovia BR-319, o Ministério do Meio Ambiente – MMA publicou a Portaria nº 295, de 22 de setembro de 2008, que teve por objetivo “**instituir Grupo de Trabalho-GT para elaborar diretrizes e acompanhar o Licenciamento Ambiental da BR 319**, no Estado do Amazonas, com o objetivo de definir e planejar medidas preventivas em relação aos impactos derivados do empreendimento, para impedir o desmatamento e a descaracterização do Bioma Amazônia ao longo da estrada, tais como: a definição de espaços territoriais especialmente protegidos, zonas de exclusão e alternativas menos impactantes” (**doc. 11**).

O Relatório Final do Grupo de Trabalho, enviado ao Ibama em 2009 para que fosse **incorporado ao processo de licenciamento**, concluiu que um conjunto de medidas seriam essenciais para o ordenamento da ocupação da BR-319 em curto e médio prazos, a fim de garantir que o processo de recuperação da rodovia não se transformasse em mais um caso de ocupação desordenada do território amazônico, com altas taxas de desmatamento, injustiça social e insustentabilidade ambiental. Além disso, somente com a efetiva implementação destas medidas, poder-se-ia analisar a viabilidade ambiental do empreendimento e, conseqüentemente, proceder à emissão de licença prévia (**doc. 12**).

Assim, além de sugerir a execução de um **Plano de Proteção e Implementação das Unidades de Conservação da BR-319**, o Grupo de Trabalho elaborou as recomendações sintetizadas no quadro a seguir (novamente, **doc. 12**):

Medidas recomendadas	Justificativa	Prazo
Disponibilização prévia de recursos conforme apresentado no <i>Plano de Proteção e Implementação das Unidades de Conservação da BR-319</i>	Necessidade de ações relativas à implementação e à gestão das Unidades de Conservação, tais como proteção, constituição de conselhos e contratação de servidores, entre outros	<b>Até a Licença Prévia</b>
Implantação imediata de ações interinstitucionais (IBAMA, ICMBio, IPAAM, DPF) de proteção e vigilância para área de influência da BR-319, visando impedir o desmatamento e a descaracterização da área	Ações concretas contra a ocupação desordenada e os elevados índices de desmatamento, intensificados ao longo dos últimos meses, aspecto notável nos extremos da BR-319, onde o asfalto encontra-se em boas condições, a trafegabilidade é plena e a perspectiva da estrada tem estimulado sua ocupação	<b>Até a Licença Prévia</b>
Execução imediata de ações visando	Necessidade de reconhecimento e consolidação das	<b>Até a Licença de Instalação</b>



OBSERVATÓRIO  
DO CLIMA

Medidas recomendadas	Justificativa	Prazo
à demarcação e à sinalização das Unidades de Conservação e Projetos de Assentamentos Rurais	Unidades de Conservação (UC) e de Projetos de Assentamentos Rurais (PA)	
Elaboração e execução de um Plano de Desenvolvimento e Regularização Fundiária pelo INCRA para as áreas ao longo da BR-319	Possibilitar a implementação de um conjunto de ações fundamentadas em estimativas concretas de recursos orçamentários e humanos que possibilitem a implementação, monitoramento e consolidação dos diversos projetos de assentamentos rurais previstos para a região, permitindo que novas demandas possam ser satisfeitas, minimizando a pressão de ocupação em áreas desocupadas	<b>Elaboração do Plano até a Licença Prévia e da execução até a Licença de Instalação</b>
Elaboração e execução, pelos órgãos ambientais estaduais, de um Plano de regularização ambiental das propriedades particulares identificadas, assim como dos Projetos de Assentamento Rurais.	A regularização ambiental de propriedades e empreendimentos rurais possibilita um controle e monitoramento mais efetivo por parte dos órgãos ambientais, além de identificar o infrator, melhorando a eficácia das ações de proteção.	<b>Elaboração do Plano até a Licença Prévia e da execução, 50% até a Licença de Instalação e 100% até a Licença de Operação.</b>
Levantamento, organização e disponibilização de informações geográficas relacionadas aos órgãos públicos com ações de desenvolvimento previstas ao longo do eixo da BR-319, visando à compatibilização de atividades.	O compartilhamento de informações possibilita a integração e fomento das ações de desenvolvimento locais, bem como deve evitar o estabelecimento de atividades incompatíveis com destinações e/ou atividades previamente estabelecidas.	<b>Elaboração até a Licença Prévia e implementação até a Licença de Operação</b>
Garantir, no processo de licenciamento ambiental de recuperação da rodovia, a manutenção e conectividade das áreas naturais relevantes, como as Unidades de Conservação e as Áreas de Preservação Permanentes definidas no Código Florestal, além de outras áreas definidas em estudos específicos, através do estabelecimento de modelos de engenharia apropriados	A manutenção de habitats e implantação de corredores de fauna visam garantir o fluxo de indivíduos (e de genes) entre populações com forte tendência ao isolamento por ocasião da recuperação da BR-319 e decorrente consolidação da ocupação.	<b>Elaboração até a Licença Prévia e implementação até a Licença de Instalação</b>
Criação de vagas, autorização de concursos e alocação de recursos nas instituições.	Fortalecer as principais instituições, tais como Ibama, ICMBio, INCRA, FUNAI, OEMAS, Instituto de Terras Estaduais e Serviço Florestal, responsáveis pela gestão das áreas sob influência da BR 319	<b>Disponibilização de pessoal de apoio (Exército, Polícia Federal, Estadual, Bombeiros) até a Licença Prévia e realização de concursos públicos (vagas ICMBio) até a Licença de Instalação</b>
Formulação e implementação de programas estratégicos com vistas ao desenvolvimento social e econômico da região, tais como ecoturismo e agroextrativismo.	O desenvolvimento e fortalecimento econômico da região amazônica ainda carece de iniciativas concretas calcadas em modelos de produção alternativos e que impliquem em menores impactos sociais e ambientais em relação aos modelos convencionais e de aptidão questionável para a	<b>Formulação até a Licença de Instalação e implementação até a Licença de Operação</b>





Medidas recomendadas	Justificativa	Prazo
	região. A implementação de projetos de assentamentos rurais não convencionais, assim como os programas de desenvolvimento sustentável e de integração com o entorno previstos no planejamento das unidades de conservação, são possibilidades concretas ao estabelecimento de modelos de desenvolvimento alternativos e que devem ser valorizados regionalmente	
Formação de um Comitê Gestor para planejar, acompanhar e monitorar a implementação dessas e outras ações previstas para a região	No âmbito das atividades do GT BR-319, foi identificada a necessidade de que o conjunto de ações previstas para a área de influência da BR-319, envolvendo instituições vinculada a diferentes esferas administrativas, fossem acompanhadas por Comitê de caráter estratégico e executivo, possibilitando a eficaz execução e monitoramento dessas ações	<b>Até a Licença Prévia</b>

Em 8 de janeiro de 2009, o então Ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, encaminhou Ofício ao Ibama contendo o documento com as conclusões do GT e **solicitou que essas conclusões fossem incorporadas ao processo de licenciamento ambiental da BR-319 (doc. 13).**

Por conta da transversalidade das medidas a serem implementadas, em 19 de março de 2009 foi publicada a Portaria Interministerial nº 1 do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério dos Transportes criando o **Comitê Gestor Interministerial da BR-319, com a competência de planejar, acompanhar e monitorar a implementação das ações propostas pelo GT da BR-319 (doc. 14).**

Ressalte-se que o Ministério dos Transportes também tinha pleno conhecimento de que o cumprimento das recomendações do GT da BR-319 seria fundamental para análise da viabilidade do empreendimento. Ao longo do processo de licenciamento ambiental do empreendimento, há diversos documentos do Ministério do Transporte sobre a implementação das ações propostas pelo GT. Em especial, cita-se o Aviso nº 79/GM/MT, no qual o Ministro afirma que estava “garantindo todos os meios necessários para a plena execução das atividades previstas no GT da BR-319, incluindo, além das ações anteriores à obtenção da Licença Prévia, outras que só seriam necessárias para obtenção da Licença de Instalação” (**doc. 15**).

No mesmo sentido, o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade – ICMBio, por meio do Ofício nº 349/2009 – GP/ICMBio (**doc. 16**), encaminhou ao Ibama parecer que afirma que as





recomendações do GT seriam consideradas como pré-requisitos ao início do processo de recuperação da rodovia e que elas não foram concluídas em sua plenitude. O cumprimento das ações previstas no relatório final do GT BR-319 também foi considerado pelo Ministério Público Federal – MPF como essencial para decisão da viabilidade ambiental do empreendimento, conforme item b da Recomendação n° 07/09 – 4ª CCR/MPF ao Ibama (**doc. 17**).

Como se vê, antes da expedição da licença prévia, fazia-se necessária a implementação de uma série de medidas complexas e a elaboração de planos para que se pudesse atestar a viabilidade ambiental das obras de recuperação e asfaltamento do trecho do meio da BR-319. Tal fato fica claro no próprio relatório do GT, que ressalta que as recomendações deveriam figurar **como pré-requisitos ao início do processo de recuperação da rodovia, de forma a dar condições para o pleno exercício da governança ambiental necessária para projetos dessa envergadura e responsabilidade.**

Apesar da essencialidade da implementação das ações propostas pelo GT da BR-319 para avaliação da viabilidade ambiental do empreendimento, documentos elaborados pelo Ibama demonstram que não houve a sua efetiva implementação. Sobre o tema, veja-se o **Parecer n° 078/2009 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA (doc. 18)**:

977. Apesar da execução das ações propostas pelo GT serem prioritárias para o estabelecimento de um cenário de possível viabilidade ambiental do empreendimento, as informações disponíveis sobre o atendimento dessas ações **indicam que ainda não foi estabelecido o cenário de Governança Ambiental na Área de Influência, afirmado no EIA como única possibilidade de garantia da viabilidade ambiental da rodovia BR-319.** [grifamos]

O primeiro EIA/RIMA apresentado pelo DNIT foi analisado pelo **Parecer n° 078/2009 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA**. Relativamente à “vistoria recente ao eixo pretendido para o empreendimento”, alertou para o aumento de áreas de desmatamento e sua relação com a pavimentação da rodovia (**doc. 18**). Em síntese, segundo o parecer, apenas na fase de anúncio da pavimentação/reconstrução, já foram visualizados **pontos de desmatamento recente**, além da presença de **atividade ilegal de madeiras** no trecho central da rodovia, com pátios cheios de toras, tudo a demonstrar a necessária preocupação quanto ao avanço da exploração e ocupação das margens da rodovia. Nesse contexto, a pavimentação/reconstrução da rodovia BR-319 certamente propiciaria um aumento das atividades exploratórias ao longo da rodovia – tanto as





atividades regularizadas quanto aquelas completamente ilícitas – tornando ações de fiscalização preventivas e punitivas essenciais (**doc. 18**).

O mesmo parecer conclui que **o empreendimento só seria viável em um cenário de governança ambiental forte**, que, no entanto, ainda deveria ser construído e implementado para a área de influência da rodovia, **o que demandaria grande esforço governamental**, com a participação de vários órgãos públicos. Nesse sentido, concluem os técnicos, o **estabelecimento da rodovia sem as devidas ações e políticas públicas de controle, monitoramento e fiscalização para o combate ao desmatamento, e sem a implementação efetiva do mosaico de Unidades de Conservação para contenção de atividades ilegais**, num cenário de ausência ou incipiente governança ambiental **seria desastroso e altamente impactante em termos ambientais para a região, com prejuízos bilionários para o país** (**doc. 18**).

Fica claro, portanto, que **a governança ambiental foi considerada uma pré-condição da viabilidade ambiental da rodovia**, ou seja, o controle e a adoção de políticas públicas com medidas concretas de redução do desmatamento, aumento da fiscalização, ordenamento territorial e fundiário, restrições à ocupação irregular e grilagem de terras públicas e implementação de Unidades de Conservação deveriam preceder a reconstrução da rodovia, e não serem executados posteriormente ou concomitantemente, sob pena de ineficácia das ações públicas e instauração de processos de alta degradação ambiental na região.

Naquele momento, no entanto, o parecer atestou que **o cenário era de ausência de governança ambiental** ou, no mínimo, de governança ambiental fraca, tendo em vista a seguinte realidade: baixa presença da fiscalização, reduzida aplicação da legislação ambiental e do Código Florestal às propriedades rurais já existentes na região, praticamente nenhuma implementação de Unidades de Conservação nas áreas de influência, grandes áreas públicas não destinadas, poucos servidores públicos e recursos financeiros disponíveis para controle, fiscalização ambiental e educação ambiental, pouco conhecimento científico sobre a biodiversidade local e regional e ausência de ordenamento e regularização fundiária na região.

O órgão orientou, então, além das iniciativas que já haviam sido sugeridas pelo Grupo de Trabalho, a adoção de algumas **medidas adicionais para garantir a devida governança ambiental na região e a viabilidade ambiental do projeto** (**doc. 18**):





- (i) A **criação de novas Unidades de Conservação ao longo da Área de Influência da rodovia**, preferencialmente de Proteção Integral, principalmente na região entre as cidades de Humaitá e Careiro, possibilitando um controle e proteção ambiental mais efetivos, adicionalmente ao Plano de Proteção e Fiscalização proposto pelo GT;
- (ii) A **criação imediata da Floresta Estadual do Beruri** pelo Governo do Estado do Amazonas, já prevista no âmbito das discussões da Área de Limitação Administrativa Provisória, ou ainda alternativamente como Floresta Nacional, sob gestão do ICMBIO;
- (iii) A **revisão do planejamento de criação dos Projetos de Assentamento na Área de Influência da rodovia**, principalmente para o trecho entre Humaitá e Careiro, e mesmo para aqueles denominados agroextrativistas ou agroflorestais, tendo em vista os graves riscos de migração e ocupação desordenada do entorno da rodovia, incluindo o avanço do desmatamento, novos conflitos fundiários e interferências negativas nas Unidades de Conservação já criadas ou aquelas a serem propostas;
- (iv) A **implantação prévia do Plano de Proteção e Implementação das UCs na Área de Influência da BR-319**, com a imediata construção dos postos de fiscalização previstos no GT localizados nas áreas já acessíveis, em conjunto com a estruturação operacional e alocação dos recursos humanos para funcionamento pleno desses postos;
- (v) O estabelecimento de **acordo formal entre Ibama e SDS/AM** para a garantia de que o licenciamento ambiental de todas as estradas estaduais planejadas ligando a BR-319 às sedes dos municípios situados às margens dos rios Madeira e Purus seja posteriormente realizado pelo Ibama;
- (vi) a criação de **corredores ecológicos** de modo a garantir a conectividade entre as áreas preservadas, isoladas pelas terras tituladas ao longo da rodovia, devendo envolver a desapropriação e o repasse da titularidade dessas áreas aos órgãos ambientais competentes.

Nesse documento técnico, o Ibama afirma expressamente que “a viabilidade ambiental do projeto depende de que as medidas de prevenção e controle dos impactos ambientais relacionadas à rodovia sejam realmente efetivadas, não ficando somente como um conjunto de intenções ou uma proposta futura de gestão e planejamento do entorno da rodovia” (novamente, **doc. 18**).

O Ofício nº 824/2009 – GP/IBAMA (**doc. 19**), do Diretor de Licenciamento Ambiental na condição de Presidente Substituto do Ibama, encaminhou ao Ministro do Meio Ambiente proposição de ações adicionais, previstas no Parecer Técnico nº 078/2009 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA, para o estabelecimento da governança ambiental da área de influência do empreendimento BR-319. Tal ofício traz informações sobre as ações previstas no relatório do GT BR-319 e afirma que o cenário de governança ambiental é a única possibilidade de viabilidade ambiental da rodovia.

A fim de novamente avaliar a implementação das medidas necessárias recomendadas pelo





GT-BR-319, o Relatório de Vistoria n° 03/2010 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA (**doc. 20**) concluiu que **a implementação das ações propostas, entendidas como pré-condições ao processo de avaliação da viabilidade ambiental do empreendimento pretendido, havia avançado de forma ainda insuficiente**, existindo questões de fundo estrutural a serem encaminhadas. Assim, sugeriu as seguintes providências:

- (i) Fortalecer a presença do Estado na região, assegurando a implementação de ações de monitoramento e fiscalização em caráter permanente; e, fortalecendo as instituições envolvidas nessas atividades, garantidos quadro de pessoal, estrutura física e operacional para tanto;
- (ii) Implantar efetivamente o Plano de Proteção e Implementação das Unidades de Conservação da BR-319. Incluem-se os Programas e atividades vinculadas, bem como, o equacionamento das sobreposições entre UCs (destaque ao Estado de Rondônia);
- (iii) Promover a criação da Floresta Estadual do Beruri no Amazonas.
- (iv) Realizar o levantamento fundiário integral da região e, promover a devida destinação das glebas arrecadadas, no sentido de serem criadas novas UCs, preferencialmente no âmbito federal;
- (v) Rever a perspectiva de implantação de Projetos de Assentamento na região, mesmo aqueles denominados agroextrativistas (PAF), de Desenvolvimento Sustentável (PDS) ou Florestais (PAF), devido aos questionamentos existentes quanto à sua adequação e compatibilidade com os objetivos de conservação ambiental delineados para a região, lembrando que tais empreendimentos devem ser objeto de Licenciamento Ambiental prévio.
- (vi) Promover a eliminação dos lotes existentes ao longo da rodovia BR-319, entre Humaitá e Careiro, pela absorção da área dos mesmos pelas unidades de conservação adjacentes;
- (vii) Centralizar a coordenação da Gestão Ambiental da Área de Influência em Instituição que detenha recursos logísticos e operacionais que possam garantir presença permanente em toda a Área de Influência, atuando principalmente em caráter preventivo e de apoio às demais Instituições;
- (viii) Garantir o avanço de processos de criação de Terras Indígenas, ora reivindicadas, evitando potenciais litígios em momentos posteriores com outras destinações efetivadas para as áreas em questão.

De fato, o aumento do desmatamento na região levou o Ministério Público Federal a ajuizar ação de execução de título extrajudicial, para compelir o DNIT a cumprir o TAC assinado em 2007, a fim de que se adotassem medidas para conter o aumento das ocupações, desmatamento e queimadas ao longo da rodovia (novamente, **doc. 5**). Esse documento afirma também que existiam condições **prévias** à concessão da LP, recomendadas pelo GT Interministerial da BR-319, que **não haviam sido ainda integralmente executadas**.

O licenciamento do empreendimento permaneceu sem movimentações mais





relevantes até que, em 2019, dois acontecimentos conduziram à sua retomada, sem a devida atenção aos impactos ambientais que, há anos, vinham sendo identificados:

- (i) o Comitê Gestor Interministerial da BR-319 foi extinto pelo Decreto nº 9.759/2019, conforme diretrizes da então gestão do governo federal de diminuir a atuação de conselhos; e
- (ii) o segmento compreendido entre o km 250 e o km 655,70 foi qualificado no Programa de Parceria de Investimentos - PPI para fins de apoio ao licenciamento ambiental (Decreto nº 9.972/2019), e, em função disso, passou a ser tratado como empreendimento de interesse estratégico e prioritário (Lei nº 13.334/2016).

Com isso, em outubro de 2019, o então Presidente do Ibama, Eduardo Bim, criou, sem motivação, um novo Grupo de Trabalho para análise do trecho do meio da BR-319, retirando a análise do empreendimento da Coordenação de Transportes (Cotra) da Diretoria de Licenciamento Ambiental, coordenação especializada nas análises de impactos ambientais desse tipo de empreendimento, e transferindo a condução do processo de licenciamento ao Núcleo de Licenciamento do Ibama no Estado do Amazonas. Entendeu, ainda, que não haveria pendências no processo de licenciamento, cabendo ao DNIT apresentar novo EIA-RIMA, o qual foi, efetivamente, apresentado em julho de 2020 (**docs. 21, 22, 23 e 24**).

Ressalta-se que a Cotra (DILIC-IBAMA) conduzia o processo de licenciamento ambiental da rodovia desde a sua abertura no Ibama e alertou por diversas vezes sobre o aumento do desmatamento na região como consequência da rodovia, bem como sobre a necessidade de se cumprirem as recomendações do GT BR-319 e do Comitê Gestor previamente à análise da viabilidade ambiental do empreendimento. Adotando entendimento diverso, o Parecer Técnico nº **9031197/2020-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM (doc. 25)** analisou o **segundo EIA/RIMA** para o empreendimento e não fez uma análise da viabilidade do empreendimento considerando as propostas do GT BR-319. De todo modo, quanto ao prognóstico ambiental, o parecer foi claro ao afirmar que o proponente do projeto não era capaz de garantir sozinho as atividades necessárias para ordenar, disciplinar e fiscalizar as transformações socioambientais esperadas, sendo necessária a adoção de uma série de medidas complexas e políticas públicas por parte de diversos atores institucionais para evitar o caos ambiental na região:

- (i) (...) as medidas de mitigação dependem na maioria da interação entre o empreendedor e os órgãos gestores (ICMBio, IPAAM, SEMA, Prefeituras Municipais da área de influência, entre outros) e da disseminação de boas práticas na conscientização da







- população para a construção desses mecanismos de mitigação, quais sejam: **criação de unidades de conservação e/ou áreas protegidas, fortalecimento do programa zoneamento ecológico-econômico na região, estabelecimento de governança para fiscalização e controle da ocupação desordenada, educação ambiental;**
- (ii) Em relação ao meio socioeconômico, na avaliação do Ibama, o prognóstico é preocupante no que diz respeito à manifestação dos seguintes impactos ambientais: **(i) aumento do afluxo populacional; (ii) dinamização da economia local; (iii) uso e ocupação do solo e grilagem; (iii) implantação de atividades;**
  - (iii) **Tais impactos são inevitáveis e decorrem de alterações estruturais promovida pela melhoria das condições de acesso e tráfego na região;**
  - (iv) Em que pese o EIA, ter identificado medidas ambientais destinadas ao controle e atenuação dos efeitos adversos esperados, tais ações dependem de um nível de **articulação interinstitucional, do fortalecimento do papel do Estado na região e da efetividade das políticas no território, cuja garantia de implementação supera e muito as competências legais e as responsabilidades institucionais do proponente do projeto;**
  - (v) As propostas presentes no EIA, que resultariam, em tese, na **ampliação da capacidade de governança socioambiental, exigirão um nível de comprometimento formal do Estado**, nas suas diversas esferas de atuação;
  - (vi) Assim, é importante que a sociedade interessada tenha a clareza de que, **a efetivação da recuperação da BR 319, traz riscos reais para manutenção da qualidade ambiental da região e que, o proponente do projeto não é capaz de garantir sozinho as atividades necessárias para ordenar, disciplinar e fiscalizar as transformações socioambientais esperadas.**

Tal parecer concluiu pela necessidade de **ampla revisão do documento**, com a devolução ao responsável pelo projeto proposto, por identificar questões centrais e sensíveis que não foram abordadas de forma correta e que são determinantes na fase de licença prévia, notadamente:

- (i) Insuficiência da abrangência da avaliação de impactos ambientais, seja ausência de impactos ambientais típicos e esperados para o empreendimento em questão, seja pela ausência de avaliação do escopo de alguns dos impactos descritos no EIA;
- (ii) Insuficiência na apresentação de medidas mitigadoras ou compensatórias em relação aos impactos indiretos de desmatamento e impactos socioeconômicos (alteração no quadro demográfico, aumento do afluxo populacional, alteração do uso e ocupação do solo e grilagem);
- (iii) Necessidade de formulação/apresentação de um Programa destinado ao monitoramento e tratamento de processos erosivos que potencialmente serão deflagrados em decorrência do empreendimento proposto;
- (iv) Potencial de transformação regional que o empreendimento representa, tanto sob a ótica positiva de melhoria da qualidade de vida da população do entorno, tanto quanto, pelas implicações negativas inerentes a essa tipologia de empreendimento, em especial a potencial perda de qualidade ambiental esperada para a região e as inevitáveis transformações na base socioeconômica local, com aumento da atração populacional e mudanças nas formas de uso e ocupação do solo;





Já o Parecer Técnico seguinte, de nº 2/2021-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM (**doc. 26**), apresentou uma análise multitemporal de ocupação ao longo do Trecho do Meio da BR 319, no interflúvio Perus/Madeira. Os dados sobre o desmatamento da região evidenciaram a **inexistência de governança ambiental**, pois entre 2008 e 2014 a ocupação (área de uso e ocupação) no interflúvio era na ordem de 10.228,48ha, mas somente entre 2015 e 2016 o incremento de ocupação foi de 3.716,00ha, sendo sempre crescente, culminando com o desmatamento na ordem de 25.595,14ha (no decorrer de alguns meses de 2021).

Ademais, o Parecer Técnico nº 2/2021-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM (novamente, **doc. 26**) apresentou questões imprescindíveis para a tomada de decisão sobre a viabilidade ambiental do empreendimento pelo Ibama. Parte dessas questões estão intimamente relacionadas com o cenário de governança ambiental necessário para se atestar a viabilidade ambiental do empreendimento, conforme amplamente discutido ao longo do processo de licenciamento ambiental:

- (i) Cenário potencial alto de ocorrência de desmatamento ilegal e ocupação ilegal de terras ao longo do trecho da BR 319. Tal cenário já está instalado, especialmente na porção sul da BR. Importa lembrar que o proponente do projeto não detém atribuição legal para gerenciamento ambiental da região. O EIA aponta como solução a efetiva articulação interinstitucional visando o aumento do nível de governança, com maior presença do aparato estatal. Porém em que pese os esforços recentes de articulação entre as diversas agências de Estado, não há garantias de que as ações estatais sejam implementadas de forma imediata e tão pouco há evidências de que a presença do Estado seja perene na região;
- (ii) O crescimento acelerado da comunidade, com dependência econômica da cadeia de extração irregular de madeira é motivo de preocupação. Depreende-se que no caso de uma ação efetiva e duradoura para combater o desmatamento irregular, há possibilidade de estrangulamento da economia local e potencial de conflito, de maneira que é preciso construir uma alternativa de desenvolvimento econômico para o local. Nesse sentido, o EIA não abordou o tema com a profundidade e a extensão necessária e não apontou alternativas para o local. Contudo, a criação de mais uma unidade de conservação de uso sustentável na região, como sugerido no EIA, favoreceria uma alternativa econômica para essa comunidade.

Em suma, tal parecer técnico afirma que a governança é um dos elementos mais importantes para assegurar o efetivo enfrentamento dos impactos ocasionados pela rodovia. Além disso informa que, apesar de todos os esforços de articulação entre instituições, observa-se que processos irregulares de uso e ocupação do solo estavam ocorrendo, havendo um longo caminho a ser percorrido no combate aos ilícitos ambientais. Menciona, também, que as





instituições não estavam atuando de forma tempestiva e adequada.

O documento técnico cita, ainda, que a Secretaria de Apoio ao Licenciamento Ambiental e à Desapropriação do PPI encaminhou, em 30 de novembro de 2021, o Ofício SEI nº 317117/2021/ME (**doc. 27**), listando as ações que estavam sendo realizadas naquele momento. Da sua leitura, fica claro que se trata de uma mera carta de intenções, incluindo medidas que nem sequer estavam implementadas, do que se conclui claramente pela total ausência de governança ambiental na região.

Além disso, observa-se também do texto que as ações que a secretaria realizou até aquele momento não abrangiam todas as discussões e recomendações realizadas no âmbito do GT – BR-319 e do Comitê Interinstitucional. Tal fato fica claro no item 23 do ofício: “temas relevantes como regularização fundiária, gestão das unidades de conservação e outras áreas protegidas como mosaico e a fiscalização de ramais serão objeto de debate nessas reuniões, para as quais convidamos, desde já, o Ibama” (**doc. 27**).

É importante destacar, ainda, a falta de qualquer menção à participação de outros órgãos governamentais, que detêm a competência legal para definição de políticas públicas nas áreas de meio ambiente, regularização fundiária, povos indígenas e transportes. Ou seja, a Secretaria de Apoio ao Licenciamento Ambiental e à Desapropriação do PPI passou a definir políticas públicas estranhas à sua competência legal.

De todo modo, independentemente da atuação do PPI, caberia ao Ibama questionar o MMA sobre a governança ambiental da área do empreendimento, pois havia determinação do Ministro do Meio Ambiente (Ofício nº 038/2009/GM/MMA) de que as conclusões do GT BR-319 fossem incorporadas ao processo de licenciamento ambiental da BR-319, fato que foi ignorado nas análises do segundo EIA-RIMA do empreendimento (**doc. 13**).

O Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-AM/Ditec-AM/Supes-AM (**doc. 28**) finaliza a análise complementar sobre o EIA da BR-319 – trecho do meio. Sobre o cenário de governança, esse documento técnico não traz nenhuma novidade sobre a implementação efetiva de ações para garanti-la. As informações são apenas sobre o que foi discutido em de mais uma reunião com o PPI.





### III.2. A MUDANÇA REPENTINA DE ENTENDIMENTO DO IBAMA

Em 2022, após a complementação dos estudos ambientais pelo DNIT, uma mudança relevante de interpretação ocorreu no Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-AM/Ditec-AM/Supes-AM, que, pela primeira vez, opinou favoravelmente à concessão da Licença Prévia (**doc. 28**). Conforme se extrai da leitura do parecer, o diagnóstico da realidade ambiental e institucional na região amazônica não havia se alterado significativamente – ainda se estava diante de uma situação de governança ambiental baixa e do risco de a pavimentação da rodovia estimular o desmatamento e a ocupação desordenada do território. Nesse sentido, o parecer explicita a necessidade de implementação de uma série de **condições determinantes para o reconhecimento da viabilidade ambiental do empreendimento**, tais como:

- (i) Apoio à estruturação e operação do Incra;
- (ii) Construção de postos de fiscalização;
- (iii) Desenvolvimento de rotinas de monitoramento com o uso de drones, observação direta e/ou com o apoio sistemático de imagens de satélite, de forma a gerar alertas de ocorrências de não conformidades, que sejam direcionadas a cada órgão responsável pela governança no eixo da BR 319, de forma imediata;
- (iv) Adoção de políticas públicas efetivas para a região, envolvendo órgãos nas mais diversas esferas, nos moldes do Acordo de Cooperação Técnica, envolvendo minimamente o próprio DNIT, o Ibama, a SEMA, o IPAAM, o INCRA, a PRF, a PF, a ADAF, o BPamb/PMAM, dentre outros.

Todavia, em vez de situar tais condições como **pré-requisitos para a expedição da licença prévia**, conforme orientava o acumulado de avaliações técnicas produzidas ao longo de todo o processo de licenciamento ambiental desde 2005, o novo parecer de 2022 transformou tais exigências em condicionantes da licença, na prática postergando a análise da sua implementação para momento posterior, ainda que, contraditoriamente, reconheça a expansão do desmatamento na região e a ocupação desordenada do território em função da especulação em torno da renovação da rodovia. Veja-se:

**Um dos aspectos de preocupação para assegurar a viabilidade ambiental do empreendimento é a perspectiva de crescente pressão para conversão do uso do solo no eixo da BR 319, notadamente na porção sul da BR. Há evidências de invasões e grilagens de terras, neste sentido, é necessário fortalecer a estruturação e ação do INCRA na rodovia.** O exemplo evidente diz respeito ao próprio distrito de Realidade localizado no município de Humaitá/Am e ultrapassado pela BR 319, que foi originalmente planejado e configurado como Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), mas que obviamente





experimentou uma dinâmica demográfica diversa e que atualmente figura como principal "aglomeração urbana" no trecho do meio. Faz-se importante evidenciar que um PDS bem implantado, conduzido, acompanhado pelas autoridades públicas, por si só já se configuraria dentre as opções desejadas para aquela região, quando se fala em desenvolvimento sustentável, contudo a **ausência do Estado e suas políticas públicas efetivas na região, levaram o Projeto ao completo abandono e um dos maiores exemplos de área de exploração madeireira irregular no Amazonas. Considera-se fundamental que o proponente do projeto busque alternativas para apoiar a estruturação e operação do INCRA no trecho da BR 319. Assim, sugere-se a fixação de condicionante de modo a determinar que o proponente do projeto envie esforços técnicos e financeiros para apoiar a estruturação e operação do INCRA na região.** 8.9. **Adicionalmente, o esforço fiscalizatório deverá prosseguir com a materialização dos Postos de Fiscalização (Portais da Amazônia).** Ainda restou em aberto até o momento, a discussão sobre localização, a efetividade e a quantidade dos postos a serem construídos. (...) 8.10. O Ibama considera fundamental o desenvolvimento de um programa integrado de ações de fiscalização ambiental no trecho da BR 319, que inclua desenvolvimento de rotinas de monitoramento com o uso de drones, observação direta e/ou com o apoio sistemático de imagens de satélite, de forma a gerar alertas de ocorrências de não conformidades, que sejam direcionadas a cada órgão responsável pela governança no eixo da BR 319, de forma imediata. Obviamente não caberá ao proponente do projeto que atue diretamente no controle dos ilícitos observados, mas atuar de forma articulada com os órgãos responsáveis, provendo os recursos técnicos, administrativos e financeiros, suficientes para elaboração e implementação de Programa Integrado de Fiscalização Ambiental na BR 319. 8.11. De forma geral, mostra-se imprescindível a adoção de políticas públicas efetivas para a região, envolvendo órgãos nas mais diversas esferas, nos moldes do Acordo de Cooperação Técnica, envolvendo minimamente o próprio DNIT, o Ibama, a SEMA, o IPAAM, o INCRA, a PRF, a PF, a ADAF, o BPAMB/PMAM, dentre outros, visando garantir a permanente presença do Estado a região, anteriormente à próxima fase, qual seja, a Licença de Instalação. Esta providência visa assegurar minimamente o prognóstico do EIA.

Considerando a sensibilidade ambiental da região onde encontra-se inserida a rodovia BR 319, a relevância estratégica do projeto de repavimentação da BR 319, bem como as análises, críticas e sugestões de melhorias expostas pelo Ibama ao longo deste Parecer, e manifestação positiva dos órgãos intervenientes, opinamos favoravelmente a concessão da licença prévia por ora requerida. [grifamos]

Assim, **em relação às questões de governança para a região de inserção da BR-319**, o Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-AM/Ditec-AM/Supes-AM (doc. 28) propôs **cinco condicionantes ambientais**, voltadas a assegurar o prognóstico otimista do EIA-RIMA. **Tais condicionantes, no entanto, foram progressivamente alteradas e suprimidas pelos responsáveis**





pelo licenciamento, em especial por se considerar que a implementação total de algumas dessas medidas dependeria da atuação de outros órgãos governamentais (Despacho nº 13111870/2022-CGLin/Dilic – doc. 29 e Despacho nº 13169149/2022-DILIC – doc. 30). A tabela a seguir compila as variações em tais condicionantes, à medida em que passavam adiante na escala de análise do Ibama (vide, novamente, docs. 28, 29, 30 e 3).

Veja-se que o Diretor de Licenciamento da autarquia, em síntese, defendeu que as condições de governança para o controle do desmatamento extrapolariam o instrumento do licenciamento ambiental, ou seja, como a sua implementação extrapola as capacidades do DNIT, elas deveriam ser excluídas. Sustentou, ainda, que as condições de governança estariam sendo devidamente trabalhadas pelos atores governais competentes – **tudo isso em um contexto de devastação sem precedentes da floresta amazônica e poucos meses após a Ministra Cármen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, reconhecer a existência de um estado de coisas inconstitucional nas políticas de controle do desmatamento na região.**<sup>7</sup>

Ou seja, as medidas de aprimoramento da governança ambiental na região, por anos tidas como requisito essencial para que se pudesse atestar a viabilidade ambiental da obra e, portanto, expedir a licença prévia<sup>8</sup>, foram alçadas à qualidade de condicionantes ambientais da licença sem que se operasse qualquer melhora efetiva nas condições de fato da região. Além disso, diante da constatação de que a sua implementação não estava ao alcance do empreendedor, tais medidas foram simplesmente suprimidas, como se o instrumento de licenciamento se prestasse apenas a mitigar os danos ambientais evitáveis e controláveis pelo empreendedor e não a avaliar se um empreendimento deve mesmo ser implantado a qualquer custo – no caso, às custas de danos ambientais graves e irreparáveis.

1. SEGURANÇA PÚBLICA	
Parecer técnico 3/22	Apresentar proposta de atuação visando promover parcerias com os municípios e o estado do Amazonas, de forma, a preparar o território, inclusive com investimentos na adequação da infraestrutura de segurança pública.
Despacho	(sem sugestões)

<sup>7</sup> STF, ADPF 760, voto da Ministra Relatora de 06/04/2022, disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf>>. Acesso em 25 Mai.23.

<sup>8</sup> É importante entender que, juridicamente, a licença prévia atesta a viabilidade ambiental do empreendimento licenciado. Ver nesse sentido o art. 8º da Resolução Conama nº 237/1997.





13111870/22-CGLin	
Despacho 13169149/22-Dilic	Ajustar a redação da condicionante, considerando que investimento em infraestrutura de segurança pública é de responsabilidade do Estado. Neste sentido, não se confunde com as responsabilidades do empreendedor na implementação da rodovia. Destaca-se que, nos termos do OFÍCIO SEI Nº 148103/2022/ME, há ações em curso por parte da Polícia Rodoviária Federal, acompanhadas pelo SPPI/ME, para a implantação de três novas Unidades Operacionais (UOP) e uma Delegacia da Polícia Rodoviária Federal (PRF). Pelo exposto, sugiro alterar a condicionante para: “Apresentar proposta de atuação colaborativa para apoio à segurança pública na rodovia, visando fornecer as informações necessárias para a atuação da Polícia Rodoviária Federal, dos municípios afetados diretamente pela rodovia e do estado do Amazonas”.
LP 672/22	Apresentar proposta de atuação colaborativa para apoio à segurança pública na rodovia, visando fornecer as informações necessárias para a atuação da Polícia Rodoviária Federal, dos municípios afetados diretamente pela rodovia e do estado do Amazonas.
<b>2. UC DE USO SUSTENTÁVEL</b>	
Parecer técnico 3/22	Criar Unidade de Conservação de uso sustentável, para consolidar o prognóstico e o sugerido no Estudo de Impacto Ambiental (EIA).
Despacho 13111870/22-CGLin	Apresentar uma proposta de criação de uma Unidade de Conservação de uso sustentável, para consolidar o prognóstico sugerido no Estudo de Impacto Ambiental (EIA), conforme análise exarada pelo Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-AM/Ditec-AM/Supes-AM (12802250). Esta proposta, a ser aprovada pelo Ibama antes do início da implantação do empreendimento, deverá ser objeto de tratativas e alinhamentos junto aos órgãos públicos competentes para a instituição de UCs. Além de apresentar relação direta com os impactos associados ao empreendimento, é independente da compensação ambiental financeira estabelecida no art. 36 da Lei nº 9.985/2000
Despacho 13169149/22-Dilic	A criação de unidade de conservação não está no rol de atribuições do empreendedor, dependendo de ações de outros órgãos governamentais sob os quais o DNIT não tem ascendência administrativa. Ademais, não resta claro qual seria a área para a criação da unidade de conservação, sendo que há possibilidade de que outros órgãos tenham outras intenções/finalidades para a destinação de áreas. (...) sugiro que a condicionante seja suprimida por reverter o ordenamento jurídico, de destinação de terras por outros órgãos legalmente instituídos, o que avança além do alcance legal do Ibama, impondo ação fora da alçada legal e do controle do empreendedor.
LP 672/22	Condicionante suprimida.
<b>3. INCRA</b>	
Parecer técnico 3/22	Apresentar proposta para prestação de apoio técnico e financeiro para estruturação e operação do Incra no trecho da BR 319, incluindo previsão de cronograma de ação, de forma negociada com o Instituto a ser beneficiado.
Despacho 13111870/22-CGLin	(sem sugestões)
Despacho 13169149/22-Dilic	A prestação de apoio técnico depende de aceitação do INCRA dos termos ora Propostos ao DNIT pelo Ibama. Novamente, a condicionante visa substituir eventual lacuna de atuação/estruturação do INCRA, que extrapolam as competências do DNIT. Sugiro suprimir a condicionante.
LP 672/22	Condicionante suprimida.
<b>4. POSTOS DE FISCALIZAÇÃO</b>	
Parecer técnico 3/22	Construir, equipar e disponibilizar 03 Postos de Fiscalização (Portais da Amazônia), com as seguintes localizações: entroncamento com a BR 230, entroncamento de Manicoré e





	Careiro Castanho.
Despacho 13111870/22- CGLin	Conforme evoluírem as tratativas para fortalecimento da governança territorial na região de influência da BR-319, fica aprovada a instalação de 03 (dois) postos de monitoramento/segurança, a serem instalados antes ou concomitantemente à implantação do empreendimento, localizados no entroncamento com a BR 230, entroncamento de Manicoré e Careiro Castanho, de forma a se implementar/ampliar a fiscalização da área.
Despacho 13169149/22- Dilic	(sem sugestões)
LP 672/22	Conforme evoluírem as tratativas para fortalecimento da governança territorial na região de influência da BR-319, fica aprovada a instalação de 03 (três) postos de monitoramento/segurança, a serem instalados antes ou concomitantemente à implantação do empreendimento, localizados no entroncamento com a BR 230, entroncamento de Manicoré e Careiro Castanho, de forma a se implementar/ampliar a fiscalização da área.
<b>5. AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO</b>	
Parecer técnico 3/22	Apresentar Programa Integrado de Monitoramento e Apoio às ações de fiscalização ambiental no trecho da BR 319, que inclua desenvolvimento de rotinas de monitoramento com o uso de drones, observação direta em campo ou com o apoio sistemático de imagens de satélite, de forma a gerar alertas de ocorrências de não conformidades, que devem ser direcionadas a cada órgão responsável pela governança no eixo da 319
Despacho 13111870/22- CGLin	(sem sugestões)
Despacho 13169149/22- Dilic	O monitoramento contra ilícitos ambientais é parte da atuação de diversos órgãos de Estado, incluindo o próprio Ibama. Já há estruturas de monitoramento estabelecidas (i.e. CENIMA/IBAMA, CENSIPAM, INPE, dentre outros) que atuam de forma coordenada por meio da integração de operações e sistemas (vide a disponibilização dos dados do DOF ao Ministério da Justiça pelo Ibama e a Operação Guardiões do Bioma). Novamente ressalto que não cabe ao DNIT efetivar ações de responsabilidade de instituições legalmente estabelecidas com esse tipo de finalidade. Dessa forma, sugiro a exclusão da condicionante.
LP 672/22	Condicionante suprimida.

A licença prévia terminou emitida em conformidade com o Despacho nº 13169149/2022-Dilic (novamente, **docs. 3 e 30**). A bem da verdade, o Ibama deu um cheque em branco ao empreendimento, mesmo reconhecendo a ausência de governança ambiental para conter os impactos e danos ambientais relacionados ao desmatamento e à grilagem de terras. Evidentemente, não há viabilidade ambiental em um empreendimento que resultará em invasões de terras, grilagens, desmatamento, prejuízos à fauna e ao clima, riscos estes sempre apontados pela autarquia ambiental em praticamente todas as suas manifestações anteriores no processo de licenciamento.







### III.3 LICENÇA PRÉVIA Nº 672/2022: DESPREZO PELAS CONCLUSÕES TÉCNICAS DO IBAMA E DO GRUPO DE TRABALHO FORMADO PARA AVALIAR A VIABILIDADE AMBIENTAL DO EMPREENDIMENTO. AUSÊNCIA DE GOVERNANÇA AMBIENTAL.

Ao conceder a licença prévia para reconstrução da BR-319, o Ibama ignorou por completo as recomendações técnicas de seus próprios servidores, do Ministério do Meio Ambiente e de outros órgãos ambientais, além dos inúmeros estudos produzidos por cientistas e pesquisadores. A verdade é que a LP nº 672/2022 foi concedida numa atitude irresponsável e a despeito dos inúmeros alertas sobre o desmatamento no entorno da rodovia, em absoluto desprezo à tragédia ambiental que se imporá com a eventual pavimentação e reconstrução da rodovia.

Reitere-se que, a partir de 2008, em razão da enorme complexidade do empreendimento relativamente às consequências socioambientais geradas pela obra, o licenciamento passou a ser acompanhado por um **Grupo de Trabalho** com representantes do **Ibama**, do **MMA**, do **ICMBio** e do **órgão ambiental do Estado do Amazonas** (Portaria MMA nº 295 – novamente, **doc. 11**), cujas conclusões foram incorporadas ao processo de licenciamento.

O Grupo de Trabalho expôs algumas condições relacionadas à governança ambiental, incluindo **recomendações que deveriam ter sido efetivadas antes da concessão da licença prévia, o que não aconteceu**. Uma das conclusões mais importantes do Grupo de Trabalho relaciona-se com o **Plano de Proteção e Implementação das Unidades de Conservação da BR-319**, uma vez que as áreas protegidas são primordiais no estabelecimento de medidas para evitar o desmatamento oriundo da ocupação desordenada na região Amazônica. Todavia, nem mesmo as Unidades de Conservação, pré-condição mais importante para emissão da licença, foram instaladas e consolidadas:<sup>9</sup>

Considerada uma das mais efetivas maneiras de evitar o desmatamento oriundo da ocupação desordenada na região amazônica, as áreas protegidas, notadamente as **unidades de conservação, foram consideradas por esse grupo de trabalho primordiais no estabelecimento de medidas visando impedir a descaracterização do bioma amazônico ao longo da estrada**. Para tanto, considera-se que para que

<sup>9</sup> Segundo Carlos Minc, a “pré-condição mais importante (para emissão da licença) era a instalação de 16 Unidades de Conservação (UCs), de um lado e de outro da estrada, antes de qualquer coisa”, com o objetivo de evitar a explosão do desmatamento que havia ocorrido após a construção de outras estradas na Amazônia, como a BR-163 (Cuiabá-Santarém).” Fonte: <<https://oeco.org.br/noticias/licenca-para-br-319-ignora-recomendacoes-do-proprio-ibama/>>. Acesso em 25 Mai.2023.





essas unidades venham a desempenhar seus objetivos de forma plena, faz-se necessário o estabelecimento de um conjunto de medidas que propicie não apenas a sua proteção, baseada em ações concretas de comando e controle, mas também possibilite o pleno desempenho das atividades vinculadas aos processos de implementação, consolidação e gestão dessas unidades (doc. 12, fls. 9). [grifamos]

Em seus pareceres, o Ibama também vinha relacionando, ao longo do processo licenciador, a fiscalização e a criação de Unidades de Conservação à **viabilidade do empreendimento**, mas, ainda que tais recomendações não houvessem sido cumpridas, a licença foi concedida, apenas *sugerindo* a articulação junto ao ICMBio para avaliar a possibilidade de criar uma Unidade de Conservação para os povos Mura e Munduruku. Cabe lembrar que a licença prévia atesta a viabilidade ambiental do empreendimento, nos termos do art.8º da Resolução Conama nº 237/1997.

Além disso, mesmo a implementação de medidas de fiscalização foi ignorada: a licença prévia estabelece apenas que, “conforme evoluírem as tratativas para fortalecimento da governança territorial na região de influência da BR-319, fica aprovada a instalação de três postos de monitoramento/segurança, a serem instalados antes ou concomitantemente à implantação do empreendimento, localizados no entroncamento com a BR 230, entroncamento de Manicoré e Careiro Castanho, de forma a se implementar/ampliar a fiscalização da área” (novamente, **doc. 3**).

Isso significa que a licença nem ao menos obriga a instalação de postos de fiscalização. Sobre o tema, explica Suely Araújo, ex-presidente do Ibama:

A licença nem sequer impõe a instalação dos postos de fiscalização. Mesmo se forem instalados, três ao longo da estrada estão longe de assegurar fiscalização adequada. Portanto, não há garantia de que haverá controle do desmatamento na região a partir da construção da estrada. Como o desmatamento é o principal impacto negativo associado ao asfaltamento, a declaração de viabilidade da obra, que é inerente a toda licença prévia, não está devidamente fundamentada. É uma licença que deve ser anulada pela Justiça<sup>10</sup>.

Em um contexto de descontinuidade e inefetividade das políticas de controle e combate ao desmatamento na Amazônia, em que as taxas de desmatamento batem recorde após

---

<sup>10</sup> Veja-se: <<https://oeco.org.br/noticias/licenca-para-br-319-ignora-recomendacoes-do-proprio-ibama/>>. Acesso em 25 Mai.2023.





recorde, a grilagem de terras públicas recrudescer sem avanços na regularização fundiária da região e os órgãos ambientais padecem de falta de quadros e recursos para a fiscalização, a concessão da licença com condicionantes mínimas e pouco efetivas não é minimamente razoável.

Como se vê, de forma absolutamente injustificada, o Ibama minimizou os riscos ambientais que ele próprio sempre apontou em relação ao empreendimento, diminuiu o papel e a responsabilidade do DNIT e do próprio Estado-administração com relação aos cuidados e condições para mitigar esses riscos, alterando diversas condições relacionadas à fiscalização do empreendimento e à governança ambiental, tais como a criação de Unidade de Conservação e o monitoramento contra ilícitos ambientais, reduzindo significativamente e até comprometendo o controle ambiental na região.

É evidente que a licença prévia, como ato administrativo que atesta a viabilidade ambiental de um empreendimento, deve vincular-se de maneira razoável aos conhecimentos técnicos e estudos produzidos ao longo do processo de licenciamento, sob pena de incorrer em vício de motivação e comportamento contraditório, além de violar o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como os princípios da prevenção, da eficiência administrativa e do poluidor-pagador. **Não há espaço para a Administração agir em desacordo com a melhor ciência**, sobretudo quando se trata da avaliação de empreendimento capaz de causar danos de grande monta ao meio ambiente e ao clima, como se verá com mais detalhes a seguir.

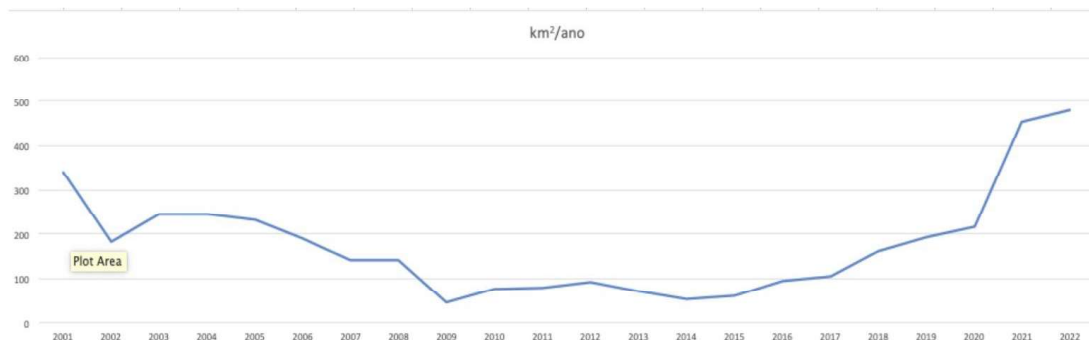
#### III.4. A EXPLOÇÃO DO DESMATAMENTO NO ENTORNO DA RODOVIA

Estudos demonstram claramente que **a mera expectativa de pavimentação da BR-319**, gerada por anúncio realizado pelo governo Bolsonaro,  **aumentou em 122% o desmatamento no entorno da rodovia entre 2020 e 2022**. Dados do Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (Inpe), fornecidos a pedido do Observatório do Clima, indicam que, numa faixa de 50 km no entorno da rodovia, a derrubada da floresta, que já se acelerava em 2017, explodiu entre 2020 e





2021, aumentando ainda em 6% em 2022 (doc. 31)<sup>11</sup>. Observe-se:



**Figura 1.** Evolução do desmatamento no entorno da BR-319 ao longo dos anos (Fonte: INPE, 2023)

Ao analisarem os dados do desmatamento na rodovia BR-319 entre o período de 1988 e 2020, Ferrante e outros (2021) (doc. 32) concluem que

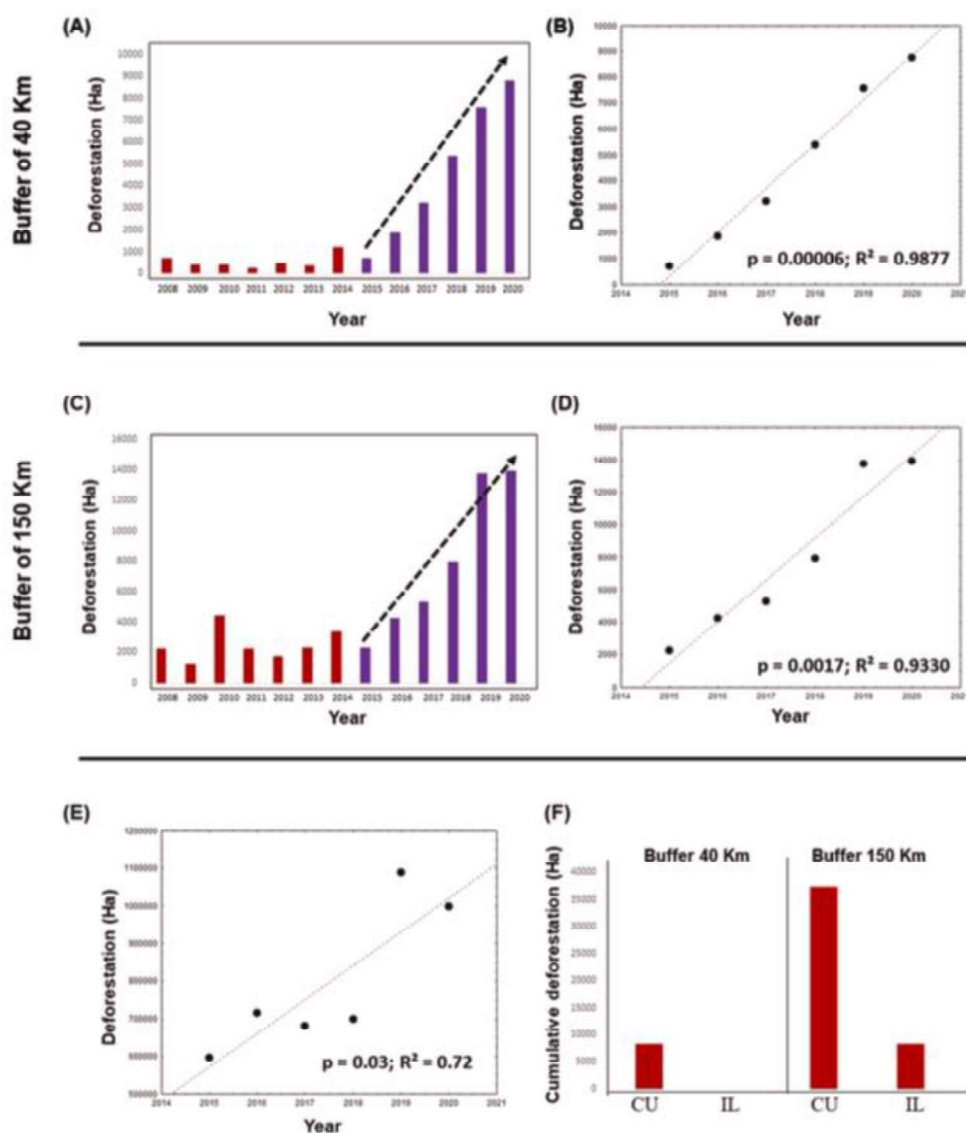
(...) o aumento do desmatamento pode ser atribuído ao programa de ‘manutenção’ e à promessa de pavimentação da rodovia, porque, quando se compara a tendência do desmatamento dentro de uma determinada distância da estrada (seja de 40km ou de 150km) com a tendência na Amazônia brasileira como um todo, as áreas de influência da rodovia apresentam maiores taxas de crescimento do desmatamento, conforme mostrado pelas inclinações das regressões lineares, e o desmatamento na área da BR-319 aumentou de forma constante ao longo de todo o período 2015-2020, enquanto para a Amazônia brasileira como um todo, a taxa de desmatamento permaneceu em um nível muito mais baixo até que saltou em 2019 e 2020 sob a influência do governo Bolsonaro.<sup>12</sup>

Observem-se os gráficos produzidos pelos pesquisadores, que demonstram essa tendência de aumento do desmatamento às margens da rodovia:

<sup>11</sup> Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/desmatamento-na-br-319-cresce-122-apos-anuncio-de-asfalto/>>. Acesso em 19 Mai.2023.

<sup>12</sup> FERRANTE, L.; ANDRADE, M.B.T.; FEARNSTIDE, P.M. 2021. “Land grabbing on Brazil’s Highway BR-319 as a spearhead for Amazonian deforestation”. *Land Use Policy* 108: art. 105559. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105559>>. Acesso em 23 Mai.2023.





**Figura 2.** (A) Desmatamento anual em 40 km da Rodovia BR-319. (B) Desmatamento anual em um buffer de 40 km para cada ano do período de “manutenção” da rodovia. (C) Desmatamento anual em um raio de 150 km da rodovia. (D) Desmatamento anual no buffer de 150 km para cada ano do período de “manutenção” da rodovia. (E) Desmatamento anual em toda a Amazônia brasileira. (F) Desmatamento acumulado em Unidades de Conservação (UCs) e Terras Indígenas (ILs). (Fonte: Ferrante *et. al.*, 2021)

O estudo de Ferrante e outros (2021) conclui, ainda, que a pavimentação da rodovia não deve trazer maior governança ambiental à região, tampouco melhorar o acesso à fiscalização, de modo a inibir infrações ambientais. Ao contrário, **o maior tráfego na BR-319 deve causar mais invasões, concentração de terra e aumentar as taxas de desmatamento**, que já se intensificaram





após o anúncio dos planos de pavimentação do trecho rodoviário:

Os processos de ocupação e grilagem estão intrinsecamente ligados ao início do programa de “manutenção” da rodovia em 2015, uma vez que os locais dos desmatamentos que visitamos e georreferenciamos estavam em lotes que haviam sido homologados no SIGEF do INCRA após 2015. Títulos em concessão pelo INCRA violam a regulamentação do próprio órgão, pois a concessão desses títulos viola os parâmetros legais que o INCRA estabeleceu em 2009 e manteve nas versões posteriores editadas em 2018 e 2019 (PR, 2009, 2018; INCRA, 2019), tornando esses títulos ilegais.

**Um dos argumentos políticos para a pavimentação da BR-319 é que a rodovia melhoraria o acesso às fiscalizações e, assim, coibiria as infrações ambientais, mas mostramos que o efeito contrário é mais provável: maior tráfego é responsável por invasão de terras e desmatamento. Isso já é evidente na BR-319, onde um programa de “manutenção” de rodovias estimulou o desmatamento, mas não resultou em governança para controle de crimes ambientais (Santos, 2020).**

Os resultados descritos aqui mostram que a titulação de reivindicações de terras ilegais na BR-319 se intensificou após o anúncio dos planos de pavimentação. Isso sugere que a pavimentação não trará governança, mas aumentará o desmatamento e a concentração de terras na região. Embora a titulação de reivindicações ilegais de terras seja frequentemente retratada como um meio de desacelerar o desmatamento, removendo a motivação para desmatar para justificar títulos, um estudo recente usando dados de satélite para documentar o desmatamento em 10.647 propriedades rurais entre 2011 e 2016 mostra claramente que o efeito oposto resultou do programa de titulação de terras “Terra Legal”, com pequenos e médios proprietários de terras aumentando seu desmatamento e grandes proprietários de terra não sendo afetados (Probst *et al.*, 2020). Reformas para aprovar a regularização fundiária pelo governo federal recompensam aqueles que cometeram crimes ambientais e estimulam a grilagem de terras, criando a expectativa de perdões futuros (Fearnside, 2020a; Maisonnave & Almeida, 2020).<sup>13</sup> [grifamos]

No mesmo sentido, ao estudar os impactos que o asfaltamento da BR-319 acarretará ao meio ambiente, os pesquisadores Britaldo Soares Filho, Raoni Rajão e Juliana Leroy Davis, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), produziram a nota técnica “*Pavimentação da BR-319, a rodovia do desmatamento*”<sup>14</sup> em que projetaram que a pavimentação da BR-319 **quadruplicará o desmatamento na Amazônia ao longo das próximas três décadas**, o que impedirá

<sup>13</sup> Ibidem.

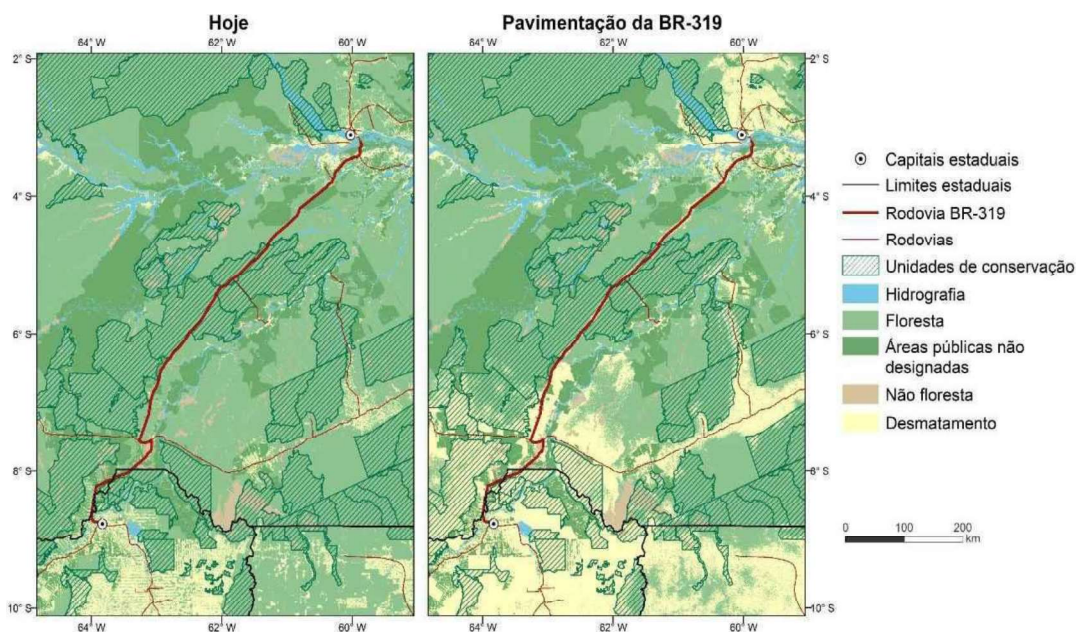
<sup>14</sup> SOARES-FILHO, Britaldo; DAVIS, Juliana Leroy; RAJÃO, Raoni. “Pavimentação da BR-319, a Rodovia do Desmatamento. Nota Técnica 11/2020”. Disponível em: <[https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2020/11/Nota\\_tecnica\\_112020-01\\_pavimentacao\\_BR\\_319.pdf](https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2020/11/Nota_tecnica_112020-01_pavimentacao_BR_319.pdf)>. Acesso em 19 Mai.2023.





que o Brasil cumpra as metas de redução às quais se comprometeu no **Acordo de Paris**. Os pesquisadores concluíram que o asfaltamento da rodovia trará graves consequências ao meio ambiente e à economia brasileira: **“40 unidades de conservação, 6 milhões de hectares de terras públicas e 50 terras indígenas estariam ameaçadas pelo empreendimento, que abrirá as veias dessa maciça porção de floresta a grileiros”** (doc. 33).

Com o objetivo de estimar o impacto do asfaltamento nos índices de desmatamento, os pesquisadores da UFMG realizaram simulações que contemplam variáveis do meio físico, da infraestrutura, da dinâmica demográfica do ordenamento territorial e da governança ambiental. Tais simulações demonstraram que, **com a pavimentação da estrada, até o ano de 2050, “o desmatamento acumulado alcançará 170 mil quilômetros quadrados, quatro vezes [mais] do que o projetado com a média histórica”** (doc. 33):



No próprio processo de licenciamento ora debatido, o Ibama concluiu, em diversos pareceres, notas técnicas e estudos, que **a pavimentação do trecho do meio da BR-319 provocará uma elevada valorização das terras em sua área de influência, aumentando a pressão sobre os recursos naturais, com a abertura de novas frentes de desmatamento e ocupação desordenada do espaço**. E, de fato, apenas o anúncio do governo sobre a intenção de pavimentar a BR-319





aumentou enormemente o desmatamento no entorno da rodovia, o que tende a gerar impactos ambientais e climáticos graves e irreversíveis.

Relatório de vistoria recente do Ibama na BR-319 (**doc. 34**) evidencia bem os problemas ambientais relacionados à rodovia:

3.12.5. A falta de garantias da adoção de mecanismos que assegurem a preservação da floresta no entorno da rodovia, no caso da efetiva governança, fragiliza a floresta e as comunidades do entorno, como demonstrado em aproximadamente 5km de raio, causando alterações nos ambientes biótico, físico e socioeconômico decorrentes do crescente impacto ambiental, além de intensificar os conflitos locais. A redução da cobertura florestal, seguida das queimadas para limpeza do terreno, provoca a fragmentação do ambiente, poluição do ar, pressão sobre espécies vulneráveis e em áreas legalmente protegidas.

Está claro, portanto, que o asfaltamento do trecho do meio da rodovia BR-319 tende a provocar o desenvolvimento da ocupação predatória em seu entorno e o avanço e a potencialização do desmatamento em uma das regiões ambientalmente mais importantes da Amazônia, com impactos negativos, graves e potencialmente irreversíveis para o bioma, o clima, a biodiversidade e as populações do entorno, além de prejuízos até mesmo à sustentabilidade do agronegócio brasileiro, como se verá em maior detalhe mais adiante.

Todavia, a despeito dessas evidências, que na realidade inviabilizam o empreendimento, ou, ao menos, **desafiam a implementação de eficientes políticas públicas e de forte governança ambiental como condição de viabilidade ambiental**, o Ibama concedeu a licença prévia sem as necessárias exigências de prevenção ao desmatamento e sem, ao menos, a apresentação dos necessários estudos de impacto climático do empreendimento proposto.

### **III.5. IMPACTOS AMBIENTAIS: EFEITOS IRREVERSÍVEIS AO CLIMA, AO BIOMA, À BIODIVERSIDADE E À PRÓPRIA SOBREVIVÊNCIA HUMANA**

A floresta amazônica desempenha papel fundamental na manutenção do equilíbrio climático, ao atuar como sequestradora de carbono e distribuidora de umidade pelo continente. Isso porque, na fase de crescimento, as árvores demandam uma quantidade muito grande de carbono para se desenvolverem e retiram esse elemento do ar. Por sua vez, a supressão da vegetação faz com que os átomos de carbono estocados nas árvores na forma de troncos, raízes,







galhos e folhas, bem como os contidos na serapilheira<sup>15</sup>, terminem por voltar à atmosfera na forma de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>)<sup>16-17</sup>, agravando o aquecimento global e as mudanças do clima.

Além disso, a vegetação também capta água do solo e emite para a atmosfera em forma de vapor (evapotranspiração) e parte desse volume de água transforma-se em chuvas, que caem na própria floresta, enquanto outra parte é transportada pela atmosfera para as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul do país. O fenômeno é conhecido como “rios voadores” e assegura a estabilidade hídrica e a fertilidade do solo nas regiões mais ao sul, garantindo a produção agrícola que sustenta boa parte do PIB brasileiro. Estima-se que a umidade conduzida pela floresta amazônica seja superior à vazão do Rio Amazonas – o maior do mundo –, que transporta mais de 200 mil metros cúbicos de água por segundo.<sup>18</sup> Assim, quando ocorrem mudanças no uso do solo, com a derrubada ou a queimada da floresta para o estabelecimento de pastagem, agricultura ou outros usos da terra, o volume das chuvas é reduzido.

Com menos chuvas e o aumento da seca, há maior ocorrência de incêndios florestais que, por sua vez, provocam a mortalidade de árvores. Além disso, a fumaça produzida pelas queimadas (em campos agrícolas e pastagens) e pelos incêndios florestais interfere nos mecanismos de formação das nuvens, dificultando a precipitação<sup>19</sup>. Portanto, o aumento descontrolado das taxas de desmatamento provoca gravíssimos reflexos do ponto de vista climático.

---

<sup>15</sup> “Serrapilheira é uma camada que fica acima do solo e é formada por restos de folhas, galhos, frutos e demais partes vegetais bem como restos de animais e excretas. Essa camada é observada em florestas e bosques e sua composição varia de acordo com o ecossistema onde ela se encontra e suas características.” Fonte: <<https://www.iguiecolgia.com/o-que-e-serrapilheira/>>. Acesso em 19 Mai.2023.

<sup>16</sup> Sobre o mecanismo do sequestro de carbono, ver: <<https://www.ecycle.com.br/sequestro-de-carbono/>>. Acesso em 19 Mai.2023.

<sup>17</sup> Uma fração de todo o carbono volta à atmosfera na forma de metano (CH<sub>4</sub>), um gás de efeito estufa que, em um horizonte de tempo de 20 anos, apresenta um forçamento radiativo 80 vezes maior do que o dióxido de carbono. Esta fração é pequena e fortemente dependente do local. Assim, a prática comum adota a premissa conservadora de ignorar a formação de metano e assumir que todos os átomos de carbono voltam à atmosfera na forma de dióxido de carbono. Fonte: <<https://jornal.usp.br/ciencias/desmatamento-vai-aquecer-clima-do-planeta-mais-que-o-estimado/>>. Acesso em 19 Mai.2023.

<sup>18</sup> Veja-se: <<https://brasilecola.uol.com.br/brasil/rios-voadores-amazonia.htm#:~:text=Estima%2Dse%20que%20a%20quantidade,c%C3%BAbicos%20de%20C3%A1gua%20por%20segundo.>>>. Acesso em 19 Mai.2023.

<sup>19</sup> Veja-se: <<https://ipam.org.br/entenda/como-o-desmatamento-contribui-para-as-mudancas-climaticas/>>. Acesso em 19 Mai.2023.





É fato notório que a preservação da floresta amazônica é condição fundamental para impedir o avanço das mudanças climáticas. Seja pelo grande estoque de carbono que se armazena em sua vegetação, pela sua importância para a manutenção do regime de chuvas do país, ou ainda para a sobrevivência da própria floresta e sua riquíssima biodiversidade, a proteção do bioma amazônico apresenta relevância central para o enfrentamento às mudanças climáticas<sup>20</sup>. Segundo Philip Martin Fearnside, **“a floresta amazônica desempenha um papel fundamental no controle das chuvas da América do Sul e do clima global”**<sup>21</sup>.

No atual cenário, de **incontestável emergência climática**, com efeitos graves e irreversíveis ao meio ambiente e à própria sobrevivência e bem-estar humanos, não há outra saída, senão o planejamento e a reunião de esforços para **conter o desmatamento da Amazônia**. Todavia, na contramão da adoção de medidas de prevenção do desmatamento e preservação da Amazônia, houve um aumento vertiginoso do desmatamento da floresta nos últimos anos.

Ao avaliar o panorama das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil no ano de 2021, o relatório analítico do SEEG (**doc. 35**)<sup>22</sup> revela que **o desmatamento no país entre 2020 e 2021 se acelerou devido justamente ao desmatamento da Amazônia:**

As emissões brutas de gases de efeito estufa do Brasil foram de 2,4 bilhões de toneladas de gás carbônico equivalente (GtCO<sub>2e</sub>, GWP-AR5) em 2021. O crescimento foi de 12,2% em relação ao ano anterior, quando o país emitiu 2,1 bilhões de toneladas de CO<sub>2e</sub>. Trata-se do maior aumento de emissões em quase duas décadas, superado apenas pelos 20% de elevação registrados em 2003, quando o país atingiu seu recorde absoluto de poluição climática, com 3 bilhões de toneladas brutas de CO<sub>2e</sub>.

No ano retrasado, as emissões globais cresceram cerca de 5%, com a retomada da economia após o tombo causado pela pandemia de Covid-19 em 2020. Portanto, a aceleração verificada no Brasil é mais do que duas vezes maior do que a média mundial. **Isso se deve à forte alta do desmatamento no país, sobretudo na Amazônia. Em 2021, as emissões por mudança de uso da terra e florestas (MUT), setor que compreende principalmente o desmatamento, tiveram alta de 18,5%.**

**O sistema Prodes, do Inpe, registrou a maior taxa de desmate da Amazônia em 15 anos, 13.038 km<sup>2</sup>, contra 10.851 km<sup>2</sup> em 2020.** No Cerrado também houve alta, mas mais discreta (8.531 km<sup>2</sup> contra 7.905 km<sup>2</sup> em 2020). A destruição dos

<sup>20</sup> Veja-se: <<https://amazonia.exame.com/amazonia-no-acordo-de-paris/>>. Acesso em 19 Mai.2023.

<sup>21</sup> Fonte: <[http://philip.inpa.gov.br/publ\\_livres/2021/Ferrante\\_et\\_al-BR-319-Estrada\\_para\\_colapso\\_da\\_Amazonia.pdf](http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2021/Ferrante_et_al-BR-319-Estrada_para_colapso_da_Amazonia.pdf)>. Acesso em 19 Mai.2023.

<sup>22</sup> Como referido anteriormente, o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) é uma iniciativa do Observatório do Clima, que compreende a produção de estimativas anuais das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil.

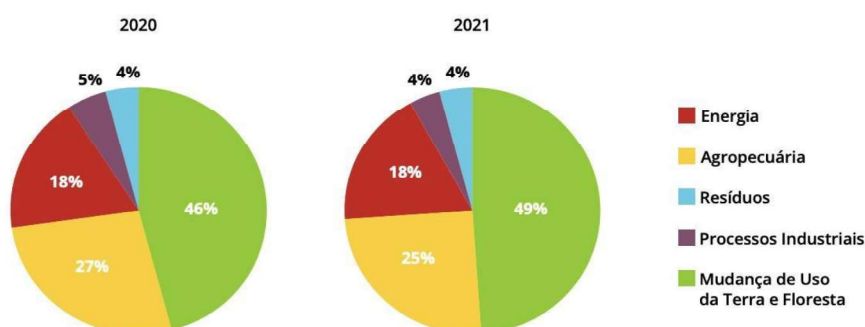




biomas brasileiros emitiu 1,19 bilhão de toneladas brutas no ano retrasado — mais do que o Japão inteiro —, contra 1 bilhão de toneladas em 2020<sup>23</sup>. [grifamos]

As mudanças do uso da terra responderam pela maior parte das emissões brutas brasileiras – 49% em 2021:

**Figura 2 - Participação dos setores no perfil das emissões brasileiras em 2020 e 2021**



**Fonte:** Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), 2023.

A Amazônia é o bioma que historicamente mais tem emitido GEE, decorrentes principalmente do avanço da pecuária sobre as florestas:

Em 2021, as emissões brutas do bioma foram quase oito vezes maiores do que as do Cerrado, o segundo bioma que mais emitiu (117 Mt CO<sub>2</sub>e), em razão da maior área desmatada e do maior estoque de carbono nas florestas. As políticas de controle do desmatamento que vigoraram entre 2004 e 2012 e, com mais dificuldades, até 2018, foram desmontadas a partir de 2019, quando o governo federal revogou o PPCDAm (Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia). Os órgãos ambientais, como o Ibama e o ICMBio, foram fragilizados, o controle social foi reprimido e tentativas de flexibilizar leis ambientais vêm sendo feitas. O resultado é a perda de controle do desmatamento, que não sofreu redução nem mesmo após as operações de Garantia da Lei e da Ordem do Exército na região<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> OBSERVATÓRIO DO CLIMA. “Análise das Emissões de Gases de Efeito Estufa e suas Implicações para as Metas Climáticas do Brasil – 1970-2021”. 2023, p. 5. Disponível em: <<https://energiaambiente.org.br/wp-content/uploads/2023/04/SEEG-10-anos-v5.pdf>>. Acesso em 25 Mai.2023.

<sup>24</sup> Ibidem, p. 32.





Ressalte-se que a supressão de vegetação nativa na floresta amazônica já está impactando inúmeros serviços ambientais, principalmente a regulação das chuvas que caem sobre a região. Em síntese, a floresta amazônica está perdendo a capacidade de se recuperar de períodos de seca e de incêndios florestais e se aproxima perigosamente do chamado “ponto de não retorno”, a partir do qual passará a sofrer um processo irreversível de **morte maciça**, resultando em grande perda de biodiversidade, no aumento das temperaturas, na inviabilidade da agricultura em várias regiões do país e em um impacto de larga escala na segurança e disponibilidade hídrica.<sup>25</sup>

Os efeitos do desmatamento na região são alarmantes e atingem níveis recordes desde o início de 2019. “Se passarmos de 20 a 25% de desmatamento, **a Amazônia corre risco de se tornar uma savana degradada**”, explica Carlos Nobre, pesquisador do Instituto de Estudos Avançados da USP.<sup>26</sup>

A alteração de temperatura e dos ciclos hidrológicos decorrentes das mudanças climáticas tendem a impactar a segurança alimentar e a gerar ondas de migração forçada e crises humanitárias em diversas regiões do globo, inclusive na América Latina.<sup>27</sup> No Brasil, a falta de previsibilidade do regime de chuvas já impacta a produtividade agrícola e afeta áreas urbanas, seja em razão de enchentes, seja pela falta ou aumento do preço da energia elétrica<sup>28</sup>.

Ressalte-se que, entre os impactos negativos do desmatamento amazônico, incluem-se os **danos à biodiversidade e ao clima, além da redução de chuvas em regiões estratégicas para a continuidade do agronegócio brasileiro**. Soares-Filho e outros<sup>29</sup> (**doc. 33**) estimaram o impacto da pavimentação da rodovia BR-319 utilizando o modelo SimAmazonia, que integra variáveis do meio físico, infraestrutura, dinâmica demográfica, ordenamento territorial e governança

<sup>25</sup> Veja-se: <<https://www.oc.eco.br/amazonia-esta-mais-perto-de-ponto-de-virada-diz-novo-estudo/>>. Acesso em 19 Mai.2023.

<sup>26</sup> Disponível em <[https://cebds.org/a-importancia-da-amazonia-na-regulacao-do-clima-do-planeta/?gclid=Cj0KCQjAu62QBhC7ARIsALXijXTAPvVJB7y0v2w7BvXFUVKbMvJxY8oq0IMR54r7V2Ny9G20ijYKXXMaAnG7EALw\\_wcB#.Ygv2z9\\_MJJPY](https://cebds.org/a-importancia-da-amazonia-na-regulacao-do-clima-do-planeta/?gclid=Cj0KCQjAu62QBhC7ARIsALXijXTAPvVJB7y0v2w7BvXFUVKbMvJxY8oq0IMR54r7V2Ny9G20ijYKXXMaAnG7EALw_wcB#.Ygv2z9_MJJPY)>. Acesso em 25 Abr.2023.

<sup>27</sup> Ver: <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/03/19/climate-change-could-force-over-140-million-to-migrate-within-countries-by-2050-world-bank-report>>. Acesso em: 25 Abr.2023.

<sup>28</sup> Ver: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/05/com-alerta-de-risco-hidrico-aneel-anuncia-energia-mais-cara-em-junho.shtml>>. Acesso em: 25 Abr.2023.

<sup>29</sup> SOARES-FILHO, Britaldo; DAVIS, Juliana Leroy; RAJÃO, Raoni. “Pavimentação da BR-319, a Rodovia do Desmatamento. Nota Técnica 11/2020”. Disponível em: <[https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2020/11/Nota\\_tecnica\\_112020-01\\_pavimentacao\\_BR\\_319.pdf](https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2020/11/Nota_tecnica_112020-01_pavimentacao_BR_319.pdf)>. Acesso em 19 Mai.2023.





ambiental para simular o desmatamento. Também foram calculadas as emissões de GEE e a perda de serviços ambientais, no caso a regulação de chuvas pela floresta Amazônica.

**O resultado apresentado por esses autores revela verdadeiro cenário de tragédia ambiental, pois a emissão de gases de efeito estufa quadruplicará, alcançando 8 bilhões de toneladas, correspondente à emissão de 22 (vinte e dois) anos de desmatamento:**

Com o asfaltamento, o desmatamento acumulado alcançaria 170 mil km<sup>2</sup>, quatro vezes maior do que o projetado com a média histórica. **As emissões acumuladas de CO<sub>2</sub> também mais que quadruplicariam, alcançando 8 bilhões de toneladas, o equivalente à emissão de 22 anos de desmatamento na Amazônia com base na taxa de 2019<sup>30</sup>.** Isso mais que inviabilizaria o alcance das metas assumidas pelo Brasil no Acordo de Paris. Além disso, **a perda de vegetação nativa afetará diversos serviços ambientais, sobretudo a regulação de chuvas que cai sobre regiões estratégicas para o agronegócio brasileiro. Estima-se que a consequente redução de chuvas acarretará num prejuízo de mais de 350 milhões de dólares anuais apenas nas receitas de geração de energia hidroelétrica, cultivo de soja e pecuária (doc. 33).**<sup>30</sup> [grifamos]

Fica claro, assim, que a obra em processo de licenciamento é **temerária do ponto de vista ambiental**, porque “o imenso bloco de floresta aberto ao desmatamento por essas estradas contém um estoque de carbono que, se liberado, aumentaria muito as chances de os esforços globais de mitigação falharem em conter as mudanças climáticas”.<sup>31</sup>

#### IV. DO DIREITO. CAUSAS DE NULIDADE DA LICENÇA PRÉVIA Nº 672/2022.

**IV.1. MOTIVOS QUE EMBASARAM A CONCESSÃO DA LICENÇA NÃO SE SUSTENTAM FÁTICA OU JURIDICAMENTE. DEVER DO ÓRGÃO AMBIENTAL DE AVALIAR A INTEGRIDADE DOS IMPACTOS AMBIENTAIS DO EMPREENDIMENTO, INCLUSIVE DOS PLANOS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS EM IMPLANTAÇÃO NA ÁREA DO PROJETO.**

Conforme visto, nos inúmeros **pareceres** e **notas técnicas** que compuseram o processo de licenciamento, o próprio Ibama alertou diversas vezes para a gravidade e irreversibilidade das consequências ao meio ambiente representadas pelo asfaltamento da

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Disponível em: <<https://amazoniareal.com.br/br-319-o-caminho-para-o-desmatamento-da-amazonia-08-08-2020/>>. Acesso em 21 Mai.2023.





rodovia. A autarquia foi expressamente informada de que não há governança ambiental capaz de fazer frente à magnitude do desmatamento que advirá do empreendimento. Nesses termos, ao ignorar as advertências do órgão ambiental e expedir a licença prévia, o então Presidente do Ibama, em linha com a gestão presidencial que se notabilizou como a mais antiambiental da história do Brasil, atuou em evidente **afrenta ao artigo 225 da Constituição e a princípios do Direito Ambiental como o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, do desenvolvimento sustentável, da vedação ao retrocesso, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, da equidade geracional e da eficiência administrativa ambiental**. Além disso, o então Presidente do Ibama evidentemente violou **princípio da moralidade ao desrespeitar todos os posicionamentos anteriores de técnicos experientíssimos do órgão que presidia**.

Sua decisão de conceder a licença prévia é claramente eivada de vício de motivação, quer porque objetivava simplesmente permitir *passar a boiada*, nos dizeres do notoriamente antiambiental Ricardo Salles, quer porque agia imbuído de verdadeiro espírito *negacionista* e desconsiderava completamente sua missão precípua que era proteger o meio ambiente ameaçado na região da maior floresta do país.

Ressalte-se que a expedição da LP 672/22 tomou por base o Despacho nº 13169149/2022-DILIC, que sustentou que as condições de governança para o controle do desmatamento “*extrapolariam o instrumento do licenciamento ambiental*”, uma vez que não dependeriam apenas e tão somente do DNIT, mas da implementação de uma política pública fundiária e ambiental efetiva na região. Defendeu, ainda, que tais questões estariam sendo “devidamente trabalhadas” pelos atores governais competentes e, assim, sugeriu a supressão das condicionantes relativas à fiscalização do empreendimento e à governança ambiental e opinou favoravelmente à expedição da licença.

Veja-se: sem que se operasse qualquer melhora efetiva na governança ambiental da região, as medidas sugeridas para evitar o desmatamento maciço e a ocupação descontrolada no entorno da BR-319 (e que, por anos, foram consideradas um pré-requisito essencial para que se pudesse atestar a viabilidade ambiental da obra), foram simplesmente suprimidas diante da constatação de que a sua implementação não estava ao alcance do pleiteante da licença.

Ora, é evidente que não é o empreendedor o responsável pela implementação de





políticas públicas governamentais com repercussão em diversas áreas de governo. Porém, enquanto tais políticas não estejam implementadas adequadamente, não é cabível, do ponto de vista ambiental, a concessão da licença prévia, que juridicamente atesta a viabilidade do empreendimento, consoante o art. 8º da Resolução Conama nº 237/1997. Assim, ou bem o pleiteante da licença colabora com o Poder Público para que tais políticas sejam adequadamente concebidas e implementadas, ou bem aguarda o momento em que elas venham a ser implementadas pelo Poder Público sem o seu apoio.

Afinal, nos termos da Resolução Conama nº 01/1986, a avaliação de impactos ambientais inerente ao licenciamento não visa apenas mitigar os danos ambientais evitáveis e controláveis pelo empreendedor, mas sim **avaliar se um empreendimento tem condições de ser implantado naquele local e naquele momento histórico**. Há que se considerar, portanto, os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto, bem como incluir uma análise do meio socioeconômico, caso da questão do uso e ocupação do solo, além dos impactos ambientais negativos, diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

É importante frisar que impactos ambientais não mitigados ocasionam danos ambientais e é esse gerenciamento que diferencia o conceito de impacto ambiental e dano ambiental, conforme explica Milaré (2020)<sup>32</sup>:

Como visto, e atentos a que, sob a ótica ambiental, certas alterações adversas provocadas ao meio considerado – por suas contrapartidas socioeconômicas – são toleradas pela sociedade e avalizadas pelas autoridades ambientais, e que outras – pelos estragos inesperados e deletérios que ensejam – não aceitas, é possível divisar que essas realidades se acomodam em categorias distintas, nominadas, respectivamente, impacto ambiental negativo e dano ambiental, que desafiam tratamento jurídico próprio. Essa realidade leva a não se confundir as noções de impacto, em sentido estrito, e de dano, propriamente dito, posto que este – o dano ambiental – é uma afronta às normas ambientais, causando um indesejado prejuízo ao meio ambiente e/ou a terceiros (conhecido este último como efeito ricochete ou reflexo), que deverá ser reparado pelos mecanismos da responsabilidade civil ambiental, com a utilização inclusive dos meios processuais preventivos. Pode, ainda, ser coibido pela aplicação de penalidades administrativas e sanções criminais; impacto ao meio ambiente, ao seu turno, é um fato previsto pela legislação e aceito pela sociedade, exigindo,

<sup>32</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 12ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 517-518, *e-book*.





OBSERVATÓRIO  
DO CLIMA

porém, o seu gerenciamento administrativo, especialmente no âmbito do processo de licenciamento ambiental. No decorrer desse processo, medidas compensatórias são impostas para confortar o meio ambiente pelos impactos negativos resultantes de empreendimentos lícitos e aceitos (e não pelos danos ambientais decorrentes de eventos indesejados e repugnados pela legislação). Em uma palavra, o impacto é previsível, mitigável ou compensável, e, via de regra, tolerado pela autoridade ambiental ante a imprescindibilidade de certas atividades à sociedade.

Claro que, embora institutos distintos, impacto e dano configuram alterações ambientais adversas, a tornar possível que um mesmo evento lesivo inicialmente reconhecido como impacto se trasmude para a categoria de dano, **sempre que as medidas de controle ambiental impostas para preveni-lo não sejam respeitadas ou se mostrem insuficientes por uma mudança contextual.** [grifamos]

Nesse sentido, a Resolução Conama 01/1986, no art. 6º inciso III, determina que o Estudo de Impacto Ambiental – EIA apresente as medidas mitigadoras para os impactos negativos, como forma de evitar que eles trasmudem para a categoria de dano.

Além disso, é fato que o desmatamento é impacto ambiental de empreendimentos rodoviários, conforme reportado ao longo de todo o processo de licenciamento ambiental do trecho do meio da rodovia BR-319 e relatado em diversos trechos do **Estudo de Impacto Ambiental de 2020<sup>33</sup> (doc. 36)**:

(...) probabilidade de ocorrência alta, tendo como base estudos de casos similares em outras rodovias na região amazônica, além de estar atrelado a etapa do processo de desmatamento da floresta. (capítulo 7, p. 2623)

Ademais, ressalta-se que a queima da biomassa nos ecossistemas tropicais, associada à expansão da fronteira agrícola, à conversão de florestas e savanas em pastagens e à renovação de pastagens e de cultivos agrícolas, é um dos principais fatores que causam impactos sobre o clima e a biodiversidade. Mais do que 95% dos desmatamentos, incêndios e emissões de carbono para a atmosfera na Amazônia brasileira ocorrem a 5 km das estradas (LAURENCE *et al.*, 2001). (capítulo 7, p. 2623)

(...)Por analogia a outras rodovias na região norte do país, o desmatamento poderá chegar até as margens do rio Madeira, nesta parte sul do trecho. Ressalta-se que o impacto em análise está intimamente relacionado a ocupação e uso do solo por grilagem e substituição da floresta por área de pasto. (capítulo 7, 2628)

(...) Estes impactos possuem como objetivo a limpeza do terreno para ocupação, grilagem e pecuária. Não se trata apenas de um processo de fragmentação causado por um desmatamento para instalação de frentes de obra, mas sim de um cenário de desmatamento da região amazônica. (capítulo 7, p. 2632)

33

Disponível

em:

[http://licenciamento.ibama.gov.br/Rodovias/BR%20319%20AM%20segmento%20entre%20os%20km%20250%20e%20km%20655/Anexo%20capit\\_7\\_Avaliacao\\_de\\_Impacto\\_Ambiental.pdf](http://licenciamento.ibama.gov.br/Rodovias/BR%20319%20AM%20segmento%20entre%20os%20km%20250%20e%20km%20655/Anexo%20capit_7_Avaliacao_de_Impacto_Ambiental.pdf) Acesso em: 03.jun.2023







OBSERVATÓRIO  
DO CLIMA

(...) Destacou-se a expansão do desmatamento na área próxima ao Distrito de Realidade seguindo o mesmo padrão de ocupação anteriormente vivenciado no Distrito de Santo do Matupi em Manicoré, localizado no Km 180 da BR-230/AM, popularmente conhecida como Transamazônica. (capítulo 7, p. 2716). A pavimentação da rodovia BR-319/AM propiciará a implantação de novos empreendimentos rodoviários pela facilidade de acesso e será a principal via de circulação de produtos e pessoas. Ramais e estradas vicinais poderão ser abertos de forma planejada para permitir o acesso regular de pessoas e produtos. Por outro lado, em um cenário de ausência ou baixa governança, poderá ocorrer a abertura de vias ilegais sob o patrocínio de traficantes de madeira ilegal, grileiros e pecuaristas. Em decorrência deste tipo de atividade ilegal, poderá ocorrer desmatamento, queimadas e a ocupação desordenada nas margens dos ramais, ou a invasão de áreas protegidas. (capítulo 7, p. 2729)

Assim como na expansão da malha viária, o impacto Alteração nas condições de uso e ocupação do solo deriva do impacto de melhoria de acesso provocado pela melhor trafegabilidade na rodovia. Este impacto advém de um desdobramento comum na região amazônica, na qual terras públicas sem fiscalização e uso são invadidas e vendidas, em um ciclo que resulta no desmatamento e substituição da floresta por pasto. (capítulo 7, 2749)

O resultado deste impacto permeia os três meios, com interferência nos aspectos bióticos, físicos e socioeconômicos. O resultado mais crítico é a redução da cobertura florestal e perda de hábitat, além da pressão sobre espécies vulneráveis e Unidades de Conservação. Por fim, no Meio Socioeconômico, tem-se a Interferência em comunidades locais tradicionais e não tradicionais e o aumento de conflitos locais. (capítulo 7, 2749).

Assim, a emissão da licença prévia pelo Ibama sem observar que o empreendimento produziria um grave cenário de desmatamento na região, e que medidas de governança deveriam ser implementadas antes da emissão da licença, não condiz com o disposto na legislação, no EIA e na técnica utilizada no processo de licenciamento ambiental.

Da leitura dos autos do processo de licenciamento, fica claro que, na ausência de políticas públicas ambientais fortes e efetivas, o asfaltamento do trecho do meio da BR-319 terá consequências ambientais graves e irreversíveis, não se podendo atestar, portanto, a viabilidade ambiental da obra, o que macula com nulidade a concessão da licença prévia .

Em uma interpretação absolutamente equivocada do papel dos órgãos ambientais e do licenciamento ambiental, no entanto, o Ibama entendeu o contrário: diante da impossibilidade de o DNIT evitar e controlar os impactos da obra, decidiu conceder a licença prévia mesmo assim, na esperança de que o Poder Público federal e os estados amazônicos magicamente solucionem seu problema crônico com a destinação de terras públicas, com a





manutenção da integridade das suas unidades de conservação e das terras indígenas e com o controle do desmatamento.

Como se vê, os motivos apresentados para a concessão da licença – o fato de as condições de governança ambiental e a atuação do Estado-administração no sentido de conter a grilagem de terras e o desmatamento na região escaparem do controle do empreendedor – não possuem substrato fático ou normativo adequados.

No atual cenário, em que o avanço desordenado do desmatamento na região amazônica levou a Ministra Cármen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, a reconhecer a existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria de prevenção de desmatamento no bioma,<sup>34</sup> é certo que essa realidade deveria ter sido considerada pelo órgão ambiental licenciador.

Não se discute que o responsável por mitigar os impactos negativos do empreendimento é o empreendedor. Também é evidente que, no caso em questão, não há como delegar ao DNIT a execução de políticas públicas de prevenção e controle do desmatamento, mas isso não o impediria de apoiar e colaborar com a execução dessas políticas. De sua parte, o Ibama não pode se furtar de, no processo de licenciamento, analisar o local e as circunstâncias que envolvem o empreendimento para avaliar sua viabilidade e verificar se as medidas mitigadoras e compensatórias exigíveis são capazes de efetivamente enfrentar o impacto ambiental causado pelo aumento do desmatamento e outros problemas socioambientais na região do empreendimento.

Exigir medidas mitigadoras do DNIT, portanto, seria o mínimo para se evitar que a sociedade arque com as externalidades ambientais negativas do empreendimento. Se, no entanto, **verifica-se tecnicamente que tais medidas seriam, ainda assim, insuficientes para evitar o colapso ambiental da região, a conclusão necessária deve ser pela negativa da licença prévia e não pela sua concessão.**

Empreendimentos inviáveis do ponto de vista socioambiental não podem receber licença prévia expedida pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente, entre eles o Ibama.

---

<sup>34</sup> STF, ADPF 760, voto da Ministra Relatora de 06/04/2022, disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf>>. Acesso em 25 Mai. 2023.





Quando as condições de governança ambiental na região da BR-319 forem significativamente melhoradas, o processo de licenciamento em tela poderá ser retomado. Isso impõe atuação vigorosa dos diferentes níveis de governo não apenas na fiscalização ambiental na região, mas também na correta destinação das terras públicas, na consolidação das ferramentas de proteção ambiental como as Unidades de Conservação e no fomento a atividades produtivas sustentáveis, que assumam o pressuposto da “floresta em pé”.

A falta de lastro na realidade fática e normativa dos motivos que fundamentam a concessão da LP 672/2022 acarreta **a inequívoca nulidade do ato**. Nesse sentido, destaque-se que o princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Cuida-se de determinação constitucional expressa, inafastável e inerente à garantia de devido processo legal, à medida que viabiliza o controle de legalidade dos atos administrativos.

Como ensina Lucia Valle Figueiredo, é imperativo que a motivação do ato administrativo tenha lastro na realidade e seja apta a demonstrar a justiça e a legalidade do ato, pois é justamente da análise substantiva dos motivos que impeliram a ação que se revelam eventuais equívocos e desvios de finalidade ou de poder:

(...) é imprescindível a motivação da atividade administrativa (embora muitos autores neguem, asseverando, equivocadamente, ser a motivação obrigatória, apenas e tão-somente, quando texto de lei expressamente a previr). Não se concebe possa a Administração permitir a alguns o que nega a outros, sem qualquer motivação. Tal proceder não é abrigado pelo ordenamento jurídico. Muito pelo contrário: é rejeitado. E só pode ser assim mesmo, em face da já antes afirmada possibilidade de controle judicial da atividade administrativa. A motivação, como forma de controle da atividade administrativa, é de extrema importância. Aqui lembro frase feliz de Bentham, citada por Michelle Taruffo: ‘good decisions are such decisions for which good reasons can be given’ (‘boas decisões são aquelas decisões para as quais boas razões podem ser dadas’). Quer se trate de motivação de atos administrativos, quer seja de atos judiciais, como se poderia fazer controle de decisões desmotivadas? Aduz-se, como reforço, que a necessidade de motivação é expressa no texto constitucional. É o que se colhe do art. 93, inciso X, que obriga sejam as decisões administrativas do Judiciário motivadas. Ora, se quando o Judiciário exerce função atípica – a administrativa – deve motivar, como conceber esteja o administrador desobrigado da mesma conduta? (...). A motivação atende às duas faces do due process of law: a formal – porque está expressa no texto constitucional básico; e a substancial – sem a motivação não há possibilidade de aferição da legalidade ou ilegalidade, da





OBSERVATÓRIO  
DO CLIMA

justiça ou da injustiça de uma decisão administrativa.<sup>35</sup>

É evidente, portanto, que os motivos expostos como fundamento para a prática do ato administrativo vinculam o administrador, de modo que, se inexistentes ou inverídicos, configura-se vício de legalidade, que justifica o controle do Poder Judiciário para a sua correção. Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello,

os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Sendo assim, a invocação de 'motivos de fato' falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato (...). Uma vez enunciados pelo agente os motivos em que se calçou (...) o ato só será válido se estes realmente ocorreram e o justificavam.<sup>36</sup>

Não só a doutrina como também a jurisprudência têm reconhecido que a Administração Pública se vincula aos motivos aduzidos, sujeitando-se à comprovação da sua ocorrência e, portanto, expondo os motivos do ato ao controle jurisdicional. Vejam, nesse sentido, os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça:

A motivação do ato administrativo deve ser explícita, clara e congruente, vinculando o agir do administrador público e conferindo o atributo de validade ao ato. Viciada a motivação, inválido resultará o ato, por força da teoria dos motivos determinantes. Inteligência do art. 50, §1.º, da Lei n. 9.784/1999. (STJ, RMS 56858/GO, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, j. 04.09.2019).

O ato administrativo é nulo quando o motivo se encontrar dissociado da situação de direito ou de fato que determinou ou autorizou a sua realização. A vinculação dos motivos à validade do ato é representada pela teoria dos motivos determinantes. (STJ, REsp. 708.030/RJ, Rel. Min. Hélio Quaglia Barbosa, Sexta Turma, j. 27.10.2005).

Na esteira da jurisprudência desta Corte, consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido' (STJ, MS 15.290/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 14/11/2011). (STJ, AgInt no AREsp 153.740/MS, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, j. 24.05.2016).

<sup>35</sup> FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 51-52.

<sup>36</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 398.





É importante esclarecer que, conquanto não caiba ao Poder Judiciário substituir-se à Administração, tomando seu lugar na valoração do ato e na adoção de providências da sua competência, é indubitável que os motivos que ela declarou como causa determinante da prática de um ato está sujeita ao controle judicial quanto à sua existência, pertinência e adequação.

No caso em análise, como se viu, os motivos alegados para a concessão LP nº 672/2022 estão absolutamente dissociados da realidade fática e jurídica, eivando o ato de insanável ilegalidade. O reconhecimento da sua nulidade por esse d. Juízo, portanto, é medida que se impõe.

#### **IV.2. DESCONFORMIDADE MATERIAL DA LP Nº 672/2022 COM O ORDENAMENTO JURÍDICO: VIOLAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E AOS PRINCÍPIOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DA PREVENÇÃO, DA PRECAUÇÃO, DO POLUIDOR-PAGADOR, DA EQUIDADE GERACIONAL, DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL E DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO.**

No caso presente, está-se diante de licença prévia expedida em **absoluta desconformidade com o ordenamento jurídico**, a ensejar sua **anulação** pelo Poder Judiciário.

Isso porque a licença prévia, como ato administrativo que atesta a **viabilidade ambiental** de um empreendimento, no caso em tela, ao desconsiderar todas as **evidências e razões técnicas** apresentadas em **estudos e pareceres** que demonstraram, de forma inequívoca, que a pavimentação da BR-319 no atual contexto institucional provocará grave intensificação do desmatamento da Amazônia, terminou por violar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os **princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, da equidade geracional e da eficiência administrativa.**

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se externaliza como verdadeiro **direito fundamental**, devido à sua íntima relação com outros direitos fundamentais, como com o direito à saúde, à vida e à dignidade. Em realidade, o meio ambiente ecologicamente equilibrado apresenta-se como pressuposto básico para a fruição desses outros direitos. Tal entendimento encontra-se pacificado na doutrina e na jurisprudência:

Na caracterização da jusfundamentalidade, a doutrina e jurisprudência





OBSERVATÓRIO  
DO CLIMA

brasileiras são pacíficas no sentido de **reconhecer o direito ao meio ambiente como integrante do rol ou catálogo dos direitos e garantias fundamentais da CF/1988, não obstante o art. 225 estar situado fora do Título II do diploma constitucional**. É, portanto, a partir de uma leitura “material” do seu conteúdo e das relações que mantém com os demais valores constitucionais fundamentais que o direito ao meio ambiente alcança o status de direito fundamental. A **configuração da sua fundamentalidade resulta da sua identificação com os valores que compõem o conteúdo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana e do Estado de Direito brasileiro**.<sup>37</sup> [grifamos]

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como **extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência** – a quanto ao aspecto da dignidade dessa existência – a qualidade de vida – que faz com que valha a pena viver.<sup>38</sup> [grifamos]

“(…) o Estado brasileiro tem o dever – imposto tanto pela Constituição da República quanto por tratados internacionais de que signatário – de manter política pública eficiente e efetiva de **defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem como de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais” (...), [certo que] “o ímpeto, por vezes legítimo, de simplificar o direito ambiental por meio da desregulamentação não pode ser satisfeito ao preço do retrocesso na proteção do bem jurídico”.<sup>39</sup> [grifamos]

Ademais, o exercício das atividades econômicas deve sujeitar-se à preservação ambiental, conforme prescreve o artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal. Trata-se do **princípio do desenvolvimento sustentável**, que estabelece a harmonia entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente. Do ponto de vista ambiental, o desenvolvimento sustentável apoia-se na manutenção da qualidade de vida, por meio da conservação dos bens ambientais. Nesse sentido, para assegurar o futuro da humanidade presente e das gerações seguintes, cada decisão ou planejamento estatal deve orientar-se para a mitigação dos riscos ambientais e climáticos, com observância ao **princípio da equidade intergeracional**, de modo que

<sup>37</sup> FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 313.

<sup>38</sup> MILLARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 137

<sup>39</sup> STF, ADPF 747, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. 14.12.2021, p. 22-25. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758847587&prcID=6016616#>>.





a preservação dos bens ambientais se dirige não apenas aos habitantes atuais do planeta como também às futuras gerações, nos termos do artigo 225, *caput*, da Constituição Federal.<sup>40</sup>

O princípio do desenvolvimento sustentável atualmente centraliza os debates sobre as políticas de desenvolvimento, sendo tema recorrente em tratados e declarações internacionais, como a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - RIO/92<sup>41</sup>. Segundo Wedy:

**O desenvolvimento socioeconômico, por assim dizer, deve dar-se com governança, respeito ao meio ambiente e ao princípio da dignidade da pessoa humana.** O Estado e os indivíduos têm o dever constitucional fundamental de responder aos anseios das gerações presentes sem comprometer as necessidades das gerações futuras.<sup>42</sup> [grifamos]

O Supremo Tribunal Federal reconhece a necessidade de alinhamento de ambos os valores constitucionais, como se vê do julgado a seguir transcrito:

MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - **RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO**

<sup>40</sup> Veja-se RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito Ambiental*, 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

<sup>41</sup> Princípio 4: A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada".

<sup>42</sup> Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2019-ago-17/ambiente-juridico-desenvolvimento-sustentavel-solidariedade-intergeracional#\\_ftn2](https://www.conjur.com.br/2019-ago-17/ambiente-juridico-desenvolvimento-sustentavel-solidariedade-intergeracional#_ftn2)>. Acesso em 19 jan. 2024





OBSERVATÓRIO  
DO CLIMA

**AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQUENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. **A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.** Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (...)**

[grifamos]

(STF, ADI 3540 - MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 01/09/2005,







DJ 03/02/2006).

É injustificável a desproteção ao meio ambiente promovida pela licença prévia, expedida em absoluta dissonância com os princípios veiculados no artigo 225 da Constituição Federal e com o artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal, por ameaçar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ressalte-se que, no caso em tela, a licença prévia – concedida em desacordo com os inúmeros estudos técnicos que indicam a inviabilidade ambiental do empreendimento – viola os **princípios da prevenção e da precaução**, de raiz constitucional, desdobramentos lógicos do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que impõe a vedação a práticas e atividades que sabidamente causam danos ambientais, nos termos das informações científicas disponíveis<sup>43</sup>.

Ora, diversos estudos científicos e pareceres técnicos do Ibama projetaram que a pavimentação da BR-319 **quadruplicará o desmatamento** da Amazônia ao longo das próximas três décadas em uma das regiões mais ricas em biodiversidade do planeta. Por outro lado, é pacífico o reconhecimento científico no sentido de que a derrubada da floresta gera **impactos irreversíveis ao meio ambiente e à estabilidade climática**, com consequências, inclusive, **à sobrevivência humana**:

Alguns autores analisam a prevenção e a precaução como se fossem um mesmo princípio. Em que pese a inegável relação entre eles, identifica-se a seguinte distinção: **a prevenção trata de riscos ou impactos já conhecidos pela ciência**, ao passo que a precaução vai além, alcançando também as atividades sobre cujos efeitos ainda não haja uma certeza científica. (...) **Os objetivos do Direito Ambiental são basicamente preventivos. Sua atenção está voltada para o momento anterior à consumação do dano - o do mero risco**. Diante da pouca valia da simples reparação, sempre incerta e, quando possível, onerosa, a prevenção é a melhor, quando não a única solução. Ex. como reparar o desaparecimento de uma espécie? Qual o custo da despoluição de um rio? Como reparar a supressão de uma nascente?<sup>44</sup>. [grifamos]

O princípio da prevenção constitui um dos mais importantes axiomas do Direito Ambiental. A sua importância está diretamente relacionada ao fato de que, **se**

<sup>43</sup> WEDY, Gabriel. “Precaução no Direito Ambiental não quer dizer o mesmo que prevenção”. *Consultor jurídico*, 2014. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2014-mai-30/gabriel-wedy-precaucao-direito-ambiental-nao-prevencao>>. Acesso em 25 Mai.2023.

<sup>44</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. STEIGLEDER, Annelise Monteiro. CAPPELLI, Sílvia. *Direito Ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006, pp. 29-30





OBSERVATÓRIO  
DO CLIMA

**ocorrido o dano ambiental, a sua reconstituição é praticamente impossível.** O mesmo ecossistema jamais pode ser revivido. Uma espécie extinta é um dano irreparável. **Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna e da flora e de todos os componentes ambientais em profundo e incessante processo de equilíbrio, como antes se apresentavam.** Enfim, com o meio ambiente, decididamente, é melhor prevenir do que remediar. O vocábulo prevenção (prae + venire = vir antes) atrela-se à cautela, à precaução, qual seja, conduta tomada no sentido de se evitar o risco ambiental. Seguindo esta esteira, o legislador constitucional não hesitou em dizer que **o princípio da prevenção é postulado expresso, como se vê no artigo 225, quando se afirma que se impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger e preservá-lo às presentes e futuras gerações.** Considerando que o dano ambiental é quase sempre irreversível, o vocábulo proteção utilizado pelo art. 225 da CF/88 não deve ser tomado somente no sentido reparatório, mas principalmente e precipuamente com o sentido preventivo, justamente porque a ideia de proteção e preservação liga-se à conservação da qualidade de vida para as futuras gerações. **Têm importantíssimo papel na proteção e preservação do meio ambiente os instrumentos de tutela ambiental, que são divididos em administrativos e jurisdicionais. Exemplos do primeiro são o licenciamento ambiental (e respectivo Estudo Prévio de Impacto Ambiental)**.<sup>45</sup> [grifamos]

Verifica-se, assim, que, ao expedir a LP nº 672/2022, o Ibama violou não apenas a legislação infraconstitucional, como também afrontou diretamente a Constituição Federal, ao ignorar as normas e princípios dela exarados.

Vale dizer que a atuação da Administração Pública quanto ao seu dever de cuidado com o meio ambiente e com o clima, sobretudo quanto ao enfrentamento do desmatamento da Amazônia, em nenhuma hipótese se caracteriza como de natureza discricionária e não sujeita a anulação pelo Poder Judiciário, pois, em matéria ambiental, a conduta administrativa é vinculada à garantia da **proteção eficiente do meio ambiente**, isto é, ao **princípio da eficiência administrativa ambiental** e o objetivo de precaução, de prevenção e de proteção são qualidades determinantes do comportamento estatal válido.

Nos casos de natureza ambiental, a ciência deve pautar as escolhas da Administração, **como condição de eficiência e de legalidade**, sob pena de sujeitá-la ao controle e intervenção judicial para sua adequação ao objetivo maior que é a proteção ambiental. Este foi o recente entendimento do Supremo Tribunal Federal:

A eficiência administrativa em matéria ambiental restringe a atuação

---

<sup>45</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, 2005, pp. 203-204



OBSERVATÓRIO  
DO CLIMA

administrativa em sua escolha possível de oportunidade para atuar e finalidade a ser cumprida. A razão de ser (razoabilidade) que demonstre o elo determinante do agir administrativo ou da inação estatal são cotejados com os fins (sempre de proteção ambiental ecologicamente saudável) a que se destinam as práticas e a obtenção do resultado precavido ou preventivo do bem de todos. (...) **Em direito ambiental a aplicação da discricionariedade administrativa é restrita. Essa qualidade, que pode caracterizar alguns comportamentos estatais, respeitam a alguns dos elementos dos atos administrativos. Entretanto, em matéria ambiental, a finalidade de garantir a proteção eficiente do meio ambiente ecologicamente saudável, a proteção das florestas, das águas, dos recursos minerais, da integridade dos direitos culturais e às condições de vida das populações habitantes daquelas localidades, dentre outros, impõem o acatamento ao princípio da prevenção, como antes mencionado. Logo, a finalidade da atuação estatal é, sempre, vinculada, sendo elemento do provimento estatal normativo ou administrativo que não fica à escolha livre do legislador ou do administrador público. Também a oportunidade da prática administrativa não é inteiramente discricionária, pois a urgência ou a emergência ambiental impõem-se para a adoção das medidas preventivas, de precaução ou de eficiência do agir, excluindo-se do espaço de atuação discricionária dos órgãos dos Poderes Públicos e de seus agentes.** (...) Daí a necessidade de controle das políticas públicas em matéria ambiental, aí incluída a que se exerce judicialmente, quando provocado o Poder Judiciário, a fim de se apreciar e julgar ações e omissões legislativas e administrativas que não se coadunam com os estritos limites de atuação legítima dos órgãos estatais competentes.(...) Os direitos fundamentais consagrados na Constituição da República dependem da atuação estatal positiva para serem concretizados, impedido, constitucionalmente, como é certo, a sua ação contrária à garantia da proteção eficiente e eficaz do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Constituição da República impõe o agir estatal para preservar, proteger, se for o caso, restaurar o meio ambiente. A inércia do administrador ou sua atuação insuficiente ou, pior ainda, contrária aos deveres constitucionais estatais macula de inconstitucionalidade a atuação do Estado, impondo-se a intervenção judicial para restabelecer a eficácia dos direitos constitucionais à dignidade ambiental, aos direitos fundamentais dos indivíduos da presente e das futuras gerações. [grifamos] (STF, ADPF 760, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, voto da relatora proferido em 06/04/2022).

Assim, **a garantia à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado exige da Administração Pública um comportamento vinculado à melhor ciência e comprovadamente eficiente. Portanto, a concessão de licença prévia com condicionantes mínimas e pouco efetivas, a despeito dos inúmeros estudos que apontam para os graves prognósticos ao meio ambiente e ao clima, afigura-se ilegal e, assim, passível de anulação pelo Poder Judiciário.** No caso em foco, a Administração Pública concedeu um atestado de viabilidade ambiental para um





empreendimento inviável, em face da evidente inexistência de governança ambiental na região, e nem sequer buscou fazer constar condicionantes capazes de enfrentar os principais impactos que serão gerados, especialmente a explosão do desmatamento reconhecida pela própria autarquia no processo administrativo.

Destaque-se, por fim, o princípio geral de direito ambiental do poluidor-pagador, estabelecido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE em 1972 e reconhecido também na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, que determina que os custos das medidas de prevenção e controle de poluição devem ser suportados pelos responsáveis pelas atividades econômicas potencialmente poluidoras, de forma a não onerar toda a coletividade injustamente e desestimular práticas degradadoras do meio ambiente.

Decorrência direta desse princípio diz respeito, justamente, ao licenciamento ambiental prévio (Lei Federal nº 6.938/81, art. 10), instrumento jurídico apto a permitir que as atividades e empreendimentos potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental sejam avaliados quanto aos seus impactos, estabelecendo condicionantes e determinando a implementação de medidas mitigadoras ou compensatórias. É justamente no bojo do licenciamento ambiental, portanto, que os impactos ambientais devem ser identificados e dimensionados, avaliando-se a possibilidade de adoção de medidas de mitigação e compensação.

Como se viu, contudo, a despeito de diversos estudos e laudos técnicos atestando que a pavimentação do trecho do meio da BR-319 conduzirá ao aumento do desmatamento e da grilagem de terras públicas, **a LP nº 672/2022 foi expedida contemplando medidas mitigadoras e compensatórias absolutamente irrisórias, delegando-se a diversos atores institucionais a responsabilidade absolutamente irrealista e dissociada da realidade fática de prover, de forma instantânea, governança ambiental eficiente na região. Assim, a medida afronta o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os princípios constitucionais a ele subjacentes e relacionados, em especial os princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, da equidade geracional, da eficiência administrativa ambiental e da vedação ao retrocesso**, razão pela qual impõe-se a sua anulação por este d. Juízo.





### IV.3. AUSÊNCIA DE ESTUDOS SOBRE OS IMPACTOS CLIMÁTICOS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO. VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, À POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, À POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA E AO ACORDO DE PARIS

A despeito da certeza quanto à **potencialização do desmatamento e das consequências que a derrubada da floresta provoca na estabilidade climática**, o processo de licenciamento ambiental não contou com estudos sobre os impactos climáticos provocados pelo **empreendimento**. Significa dizer que se pretende realizar uma obra que inevitavelmente causará uma **explosão de desmatamento na Amazônia**, num dos trechos mais ricos em biodiversidade da floresta, com a conseqüente disparada da emissão de GEE do país, mas, ainda assim, não houve a preocupação quanto à avaliação dos impactos climáticos provocados pela obra.

Nesse sentido, vale apontar que o licenciamento ambiental é um instrumento efetivo e eficaz para o controle prévio de atividades que, direta ou indiretamente, geram impactos socioambientais negativos, o que evidentemente inclui os impactos climáticos dessas atividades.<sup>46</sup>

A obrigatoriedade do dimensionamento dos impactos climáticos no bojo do processo de licenciamento encontra amparo no ordenamento jurídico brasileiro, a começar pela própria Constituição Federal, que, em seu artigo 225, consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, em seu artigo 170, inciso VI, estabelece a sujeição do exercício das atividades econômicas à preservação ambiental.

Essa tutela constitucional se traduz de forma objetiva e detalhada na Lei nº 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. A referida norma define a mudança do clima como a mudança “direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis” (art. 2º, VIII, da Lei nº 12.187/2009). Os efeitos adversos da mudança do clima, por sua vez, são identificados como as “mudanças no meio físico ou biota resultantes da mudança do clima que tenham efeitos

---

<sup>46</sup> MOREIRA, Danielle de Andrade (org.). *Litigância Climática no Brasil*: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2021. p. 27





deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e manejados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos” (art. 2º, II, da Lei nº 12.187/2009).

Nesse sentido, a PNMC prescreve ser dever de todos a atuação no sentido de mitigar os impactos decorrentes das interferências humanas sobre o sistema climático, com a adoção de medidas para prever, evitar ou minimizar as causas das mudanças climáticas no território nacional (art. 3º, I e II). Não à toa, um dos objetivos da PNMC é, justamente, a preservação, conservação e recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional (art. 4º, VI), caso da Amazônia, tendo em vista disposição expressa constante do artigo 225, §4º, da Constituição Federal.<sup>47</sup>

Entre seus instrumentos, a PNMC previu a elaboração de planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas. O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) tem por objetivo a redução contínua do desmatamento no bioma amazônico.<sup>48</sup> **Fato é que os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos de todas as políticas públicas e programas governamentais devem compatibilizar-se com aqueles previstos na PNMC (Lei nº 12.197/2009, art. 11).**

Ademais, a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA (Lei Federal nº 6.938/1981) centraliza o **licenciamento ambiental** como relevante instrumento de política pública. Uma vez que a PNMA e a PNMC são instrumentos que dialogam e se integram um ao outro, devem ser interpretados conjuntamente:

A PNMC explicita o comprometimento da política climática com os princípios da precaução, da prevenção e do desenvolvimento sustentável (art. 3º) e com a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático (art. 4º, inciso I). Também prevê a avaliação de impactos ambientais sobre o microclima e macroclima como um dos seus instrumentos (art. 6º, inciso XVIII) e determina que os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das demais políticas públicas e programas governamentais devem se alinhar com a política climática (art. 11). A PNMC ainda conceitua os efeitos adversos da mudança do clima como as “mudanças no meio físico ou biota

<sup>47</sup> Art. 225 (...) § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira **são patrimônio nacional**, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (grifos nossos).

<sup>48</sup> Falhas e omissões na implementação do PPCDAm são objeto da ADPF nº 760, em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal.





resultantes da mudança do clima que tenham efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e manejados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos” (art. 2º, inc. II) – definição legal que se associa claramente aos conceitos de degradação e poluição constantes da PNMA.

Assim, observa-se que a política climática brasileira realiza um importante esforço de integração com as demais políticas públicas em vigor, em especial com a política ambiental. **A interpretação sistemática desse arcabouço normativo impõe que o licenciamento ambiental, na qualidade de instrumento central da PNMA, inclua uma avaliação acerca dos impactos climáticos dos empreendimentos e atividades.** Efetivamente, dentre muitas alternativas para induzir ações de mitigação de impactos climáticos, **“o licenciamento ambiental é um instrumento de menor impacto na gestão das empresas, permitindo a adoção gradual de medidas de mitigação dentro das estruturas já existentes”** (ISHIZAKI, 2020).

**O robusto arcabouço normativo aqui explicitado impõe que a variável climática seja incorporada aos processos de licenciamento ambiental – movimento compreendido como verdadeiro dever relacionado à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e à consecução das finalidades legais do licenciamento ambiental.**<sup>49</sup> [grifamos]

Nesse sentido, a avaliação de impactos ambientais de um empreendimento no processo de licenciamento não pode excluir os impactos climáticos, de maneira que os estudos ambientais se articulem com os objetivos de promoção da estabilidade climática previstos na PNMC:

Seja na fase de licenciamento prévio, quando se define a (in)viabilidade ambiental nas searas locacional e tecnológica da obra, atividade ou empreendimento, seja nas fases de licenciamento de instalação e de operação, quando já há permissão, respectivamente, para a promoção das obras de sua implantação e de seu funcionamento, os impactos e danos ao sistema climático devem necessariamente ser considerados (...).<sup>50</sup>

Ressalte-se que o próprio Ibama reconhece a necessidade de inclusão da avaliação dos impactos climáticos no processo de licenciamento, tendo editado o **Instrução Normativa Ibama nº 12, de 23 de novembro de 2010, que impõe a análise, no processo de licenciamento, de**

<sup>49</sup> GAIO, Alexandre; ROSNER, Raquel; FERREIRA, Vivian. “O Licenciamento Ambiental Como Instrumento da Política Climática”. Direito e Práxis, 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdp/a/vwftczDQHZ8tgzNJGWGGXXw/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 25 Mai.2023.

<sup>50</sup> GAIO, Alexandre. O licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos sujeitos à realização de EIA/RIMA como instrumento de controle de impactos e danos climáticos. In: GAIO, Alexandre (org). A Política Nacional de Mudanças Climáticas em Ação: a atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: ABRAMPA, 2021. p. 184.





**atividades capazes de emitir gases de efeito estufa, das medidas propostas pelo empreendedor com o objetivo de mitigar tais impactos ambientais.** A norma, todavia, foi sumariamente ignorada pelo próprio órgão ambiental.

Destaque-se, ademais, que o Brasil assumiu internacionalmente compromissos relacionados à promoção da estabilidade climática, os quais devem ser considerados na elaboração e implementação da política ambiental nacional. Tais compromissos apontam para o **dever de redução de emissões de GEE e de mitigação dos impactos climáticos decorrentes das atividades humanas.**

Nesse sentido, a partir do **reconhecimento científico** de que uma elevação de temperatura média do planeta acima de 2°C daria causa a **desastres ambientais graves, extensos e irreversíveis**, o Brasil assinou o **Acordo de Paris**. A meta então fixada foi manter o aumento da temperatura global abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, envidando esforços para limitar este aumento de temperatura a 1,5°C. Para tanto, cada país definiu, nacional e soberanamente, a sua cota de contribuição para a redução na emissão de GEE, as quais devem ser revisadas periodicamente, sempre de forma a torná-las mais ambiciosas. Uma vez fixadas as metas, os países assumiram a obrigação de envidar esforços compatíveis com o seu cumprimento.

Assim, por meio de um instrumento chamado **Contribuição Nacionalmente Determinada** (*Nationally Determined Contribution* – “NDC”), cada país aderente ao Acordo de Paris comunica seu plano de **metas de redução de emissões de gases de efeito estufa** (GEE) e se compromete a implementá-lo. As NDCs, portanto, representam a espinha dorsal do Acordo de Paris,<sup>51</sup> e **devem ser atualizadas periodicamente, sempre de modo a ampliar a ambição em relação à meta anterior** (cláusula de progressividade).

O Acordo de Paris foi **incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com a natureza de norma supralegal pelo Decreto Federal nº 9.073/2017**, por se caracterizar como um tratado de direitos humanos. Nesse exato sentido entendeu o Excelso Supremo Tribunal Federal no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708. Nos termos do voto do Relator, o Excelentíssimo Ministro Luís Barroso,

---

<sup>51</sup> Importante notar que, mesmo antes do Acordo de Paris, em 2009, o Brasil já havia assumido um compromisso voluntário de redução de emissões na esfera internacional. Tal meta foi positivada no art. 12 da Lei nº 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).







OBSERVATÓRIO  
DO CLIMA

(...) a Constituição reconhece o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu art. 5º, § 2º. E não há dúvida de que a matéria ambiental se enquadra na hipótese. Como bem lembrado pela representante do PNUMA no Brasil, durante a audiência pública: 'Não existem direitos humanos em um planeta morto ou doente' (...). **Tratados sobre direito ambiental [como é o caso do Acordo de Paris] constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional.** [grifamos]  
(STF, ADPF 708, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 04/07/2022, DJe 28/09/2022).

Tratando-se de um tratado internacional incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro na condição de **norma supralegal, as regras dele emanadas exigem cumprimento por todos os entes submetidos à jurisdição brasileira.**

Todavia, na contramão do compromisso firmado, ao expedir a licença prévia para o empreendimento, atestando a sua viabilidade ambiental sem nem ao menos avaliar os impactos climáticos provocados pela obra, o Ibama evidentemente ignorou as normas previstas no Acordo de Paris, com graves repercussões no panorama internacional, que incluem a possibilidade de o país vir a sofrer sanções comerciais<sup>52</sup>.

É interessante mencionar que a falta de estudos de impactos climáticos em grandes obras de infraestrutura não é estranha ao Poder Judiciário brasileiro. Na Ação Civil Pública nº 5030786-95.2021.4.04.7100, em trâmite perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, questiona-se o Termo de Referência elaborado pelo Ibama e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que não incluíram os potenciais impactos climáticos de uma usina termelétrica em licenciamento no Rio Grande do Sul. O d. Juízo de primeiro grau concedeu tutela antecipada, posteriormente confirmada pelo TRF-4 (autos nº 50415665420214040000), sob a seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. TUTELA PROVISÓRIA DE URÊNCIA DE OFÍCIO. POSSIBILIDADE. INSTALAÇÃO DE USINA TERMELÉTRICA. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. EIA/RIMA. 1. É possível a concessão da tutela provisória de urgência de ofício em hipóteses de necessidade e urgência, como no caso de ação civil pública ambiental em que se pede, no provimento final, a anulação de audiência pública e a inclusão, nos Termos de Referência dos

<sup>52</sup> Vide <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/09/13/em-derrota-diplomatica-para-o-brasil-europa-aprova-sancoes-ambientais.htm#:~:text=O%20Parlamento%20Europeu%20aprovou%20nesta,do%20governo%20de%20Jair%20Bolsonaro>>. Acesso em 25 Mai.2023.





OBSERVATÓRIO  
DO CLIMA

processos de licenciamento da Usina Termoeletrica Nova Seival, das diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima, Lei nº 12.187/09 e as diretrizes da Lei Estadual nº 13.594/10. 2. Audiência pública realizada em desconformidade com o Procedimento Operacional nº 6/2020 do Ibama, prevê como pré-requisito para a realização de audiência pública virtual a aprovação pelo Ibama do Plano de Comunicação e Divulgação da Audiência Pública Virtual, com pelo menos 10 dias de antecedência a data marcada para o evento. 3. Previamente à audiência pública, deve ser procedida a análise efetiva do EIA/RIMA pelo Ibama, que não teve a oportunidade de analisar meritalmente a documentação naquele momento antes do ato público. 4. **Empreendimento capaz de gerar impacto sobre o meio biótico (supressão de vegetação nativa), socioeconômico (atividades tradicionais, culturais, sociais, econômicas ou de lazer) e físico (construção de reservatório e/ou barramento para o processo de resfriamento da usina térmica).** 5. **Pertinência da inclusão nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termoeletricas no Rio Grande do Sul das diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e das diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/2010, que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC).** 6. Necessidade de que sejam sanados os vícios do EIA/RIMA e que sejam realizadas, ao menos, três audiências públicas em substituição da anulada, na modalidade presencial ou híbrida, considerando a viabilidade de acesso ao ato pelos interessados residentes em zona rural ou sem disponibilidade de internet, a tomar lugar nas cidades com população potencialmente afetada. [grifamos]  
(TRF4, AG 5040314-16.2021.4.04.0000, TERCEIRA TURMA, Relatora para Acórdão VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 04/07/2022)

A ação foi julgada procedente por meio de sentença que muito bem explorou a exigência de estudos de impacto climático no licenciamento ambiental, conforme a PNMC, a PNMA e o Acordo de Paris:

Antes de analisar o caso em concreto, importante se contextualize que a presente macrolide ambiental imporá, à sua adequada resolução, o enfrentamento de questões atinentes a mudanças climáticas, na medida em que objeto de questionamento o licenciamento de empreendimento produtor de energia lastreada em fonte fóssil.

Rememora-se, por oportuno, que a perspectiva climática vem ganhando destaque, ao questionar a longevidade do planeta. Nas palavras de António Guterres, secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), a emergência climática passou a representar um suicídio coletivo, frente a ondas de calor e incêndios florestais que assolam o mundo moderno. Por essa razão, e à unanimidade, a Assembleia Geral da ONU já havia reconhecido o acesso a um meio ambiente limpo, sadio e sustentável como um direito humano universal.  
(...)

De acordo com os dados da *Climate Watch*, cerca de 67% das emissões mundiais de gases do efeito estufa (GEE) está atrelada ao uso de combustíveis fósseis e processos industriais. Dessa forma, a chamada descarbonização, que consiste na





redução da dependência dos combustíveis fósseis emissores de GEE na matriz energética mundial em favor de fontes limpas (notadamente as renováveis), tem tido e terá um papel chave na transição energética.

(...)

**As informações já referidas são necessárias e constituem pauta das mais relevantes na contemporaneidade, ganhando especial relevo no direito internacional a partir do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016, internalizada pelo Brasil através do Decreto 9.073/2017.**

O Acordo de Paris é um tratado global que rege medidas de redução de emissão de dióxido de carbono a partir de 2020, e tem por objetivos fortalecer a resposta à ameaça da mudança do clima e reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos gerados por essa mudança. Por meio dele, as nações se comprometeram em agir para manter o aumento da temperatura média mundial “bem abaixo” dos 2 °C em relação aos níveis pré-industriais e em envidar esforços para limitar o aumento a 1,5 °C.

O Estado brasileiro firmou em sua NDC [Contribuição Nacionalmente Determinada] a redução das emissões de gases de efeito estufa em 37% em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de redução de 43% em 2030, em relação aos níveis de emissões estimados para 2005.

(...)

Já objetivava semelhante esforço a Lei 12.187/09, sobre a **Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)**.

(...)

Em consonância com o que alinhado acima, a Autarquia Ambiental editou a Instrução Normativa nº 12, de 23 de novembro de 2010, determinando que *os Termos de Referência, elaborados pelo Ibama, para nortear os Estudos de Impacto Ambiental destinados ao licenciamento de empreendimentos capazes de emitir gases de efeito estufa, contemplem medidas para mitigar ou compensar estes impactos ambientais em consonância com o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima.*

Porém, o EIA/RIMA não atendeu a essa IN 12/2010, deixando de prever as medidas mitigatórias ou compensatórias, na contramão do que determina a normativa técnica. Os estudos apresentados se mostraram por demais insuficientes, conforme analisado em Parecer do Ibama, *vide* item 7.2.4 'impactos não previstos ou não avaliados no EIA - meio físico, donde se extrai que a *emissão de gases do efeito estufa* não fez parte da listagem de impactos que devem constar do EIA. [grifamos]

Diante de um empreendimento como a reconstrução e o asfaltamento do trecho do meio da BR-319, com todas as consequências que ele causará ao clima, conforme os técnicos do próprio Ibama, resta evidente que a realização de **estudos aprofundados sobre a emissão de gases de efeito estufa na atmosfera afigura-se como medida imprescindível a ser adotada antes da expedição da licença prévia**. Apenas após uma avaliação pormenorizada dos impactos climáticos





seria possível atestar se existe viabilidade ambiental para o empreendimento frente à legislação climática em vigor.

Está claro, ainda, que **o ordenamento jurídico brasileiro obriga que o licenciamento ambiental avalie a variável climática provocada pelo empreendimento**. O descumprimento de tais normas, por sua vez, torna nula a licença prévia concedida.

#### **IV.4. AUSÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA AOS POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

A **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Mundial do Trabalho (OIT)** foi estabelecida em Genebra, em 27 de junho de 1989, reconhecendo as aspirações das populações indígenas e tribais a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro dos Estados em que vivem. Além disso, observou que em diversas partes do mundo esses povos não podem gozar dos direitos humanos fundamentais no mesmo grau que o restante da população dos Estados onde moram e que suas leis, valores, costumes e perspectivas têm sofrido erosão frequentemente.

A norma internacional foi **incorporada ao direito brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002** e entrou em vigor no Brasil em 25 de julho de 2003. Além de outras determinações, a Convenção 169 da OIT prescreve expressamente o **dever de consulta aos povos indígenas e tribais por parte dos governos** dos países signatários em pelos menos três de seus artigos:

##### Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:
  - a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; (...)

##### Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida





OBSERVATÓRIO  
DO CLIMA

do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente. (...)

3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.

#### Artigo 15

(...) 2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

**A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas<sup>53</sup> manifesta que os povos indígenas têm direito à autodeterminação.** Particularmente, em seu art. 19, a resolução internacional prescreve que os Estados “consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem”. No mesmo sentido, a **Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas<sup>54</sup>** determina no seu art. III que os povos indígenas “têm direito à livre determinação. Em virtude desse direito, definem livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural”.

As normas internacionais mencionadas estabelecem **a autodeterminação ou livre determinação dos povos indígenas e tradicionais sobre seus territórios.** No Brasil, a própria Constituição Federal da República, no seu art. 231, expõe que: “são reconhecidos aos índios sua

<sup>53</sup> Aprovada pela Assembleia-Geral da ONU em 13 de setembro de 2007, em Nova York.

<sup>54</sup> Aprovada em Assembleia da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 15 de junho de 2016.





organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”.

No âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, já se decidiu **pela necessidade de consulta prévia, livre e informada de populações tradicionais em empreendimento autorizado pelo Estado do Amazonas**<sup>55</sup>. Considerando a aderência temática com o objeto dessa demanda, alguns trechos da sentença que julgou aquela ação coletiva merecem ser colacionados:

1. As populações tradicionais (no caso dos autos São Francisco do Mainã, Jatuarana, União e Progresso, São Francisco do Tabocal, São Raimundo, Nazaré, São Pedro da Costa do Tabocal, Santa Luzia do Tiririca, Bom Sucesso, São Francisco do Caramuri, Santa Rosa, Monte Horebe, Nova Esperança, Nossa Senhora do Perpétuo do Socorro, Nova Vida e Canaã) **possuem direito à aplicação da Convenção 169, no ponto da consulta prévia, livre e informada para fins de manifestação de sua expressa autorização ou discordância, sendo um ou outro (excludentes entre si) essencial à implantação do grande empreendimento.**
2. A ausência de consulta prévia, livre e informada das populações tradicionais envolvidas no chamado “Pólo Naval” ou “Complexo Naval” **torna a sua implantação ilegal e ilegítima.**
3. **O objetivo de garantir a realização da consulta é cumprir a exigência imposta pela Convenção 169, da qual o Brasil é signatário, de forma a que o grande empreendimento que se propunha realizar apenas ocorresse mediante a autorização das populações tradicionais, de forma a preservar sua cultura, hábitos, ethos ambiental e tradição. (...)**
5. **Elaborar uma consulta depois de tomada a decisão e iniciada a implantação do empreendimento pelo Estado é mera simulação e não possui efeito válido, apto a legitimar o procedimento.** [grifamos]

A despeito da imposição normativa, constata-se que a LP nº 672/2022, expedida pelo Ibama, **não foi antecedida da consulta aos povos indígenas e tradicionais que serão impactados pelas obras do empreendimento de asfaltamento do trecho do meio da BR-319.**

Antes de ser expedida a licença prévia, a ausência de consulta já constava na Recomendação Legal nº 11/2021<sup>56</sup> proveniente da Procuradoria da República no Estado do

---

<sup>55</sup> Ação Civil Pública n.º 0006962-86.2014.4.01.3200, proposta pelo Ministério Público Federal em face do Estado do Amazonas, da União e do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Tramitou na 1ª Vara de Manaus e, após recurso de apelação, foi julgada no âmbito da Terceira Turma, sob relatoria do Desembargador Federal Ney Bello. Transitou em julgado em 1º de agosto de 2018.

<sup>56</sup> Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-br-319-consulta-povos-indigenas>. Acesso em 19 jan. 2024





Amazonas, do **Ministério Público Federal (doc. 37)**. Em 02 de setembro de 2021, o MPF recomendou ao Ibama a suspensão de “todas as medidas administrativas e executivas em andamento relacionadas à BR-319 até que seja realizada consulta prévia, livre e informada com todos os povos indígenas e tradicionais potencialmente impactados pela reconstrução da rodovia”, particularmente ao segmento C (km 177,8 a 250) e ao “trecho do meio” (km 250 a 655,7). Naquela época, esclarecia o órgão ministerial que a consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e tradicionais não deveria ser confundida com as audiências públicas do processo de licenciamento ambiental. Alertou que “(...) a ausência da consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e às populações tradicionais compromete o processo de licenciamento de forma incorrigível, obrigando à anulação de todos os atos administrativos relacionados ao processo”<sup>57</sup>.

**Demonstrando que se trata de um tema absolutamente essencial para o empreendimento**, ao final do documento o MPF realizou, entre outras, as seguintes recomendações a diversas autoridades, como ao Presidente do Ibama, ao Diretor-Geral do DNIT, ao Presidente da Funai e ao Presidente do ICMBio:

- a) suspendam todas as medidas administrativas e executivas em andamento no âmbito da BR 319 (com exceção das medidas emergenciais de manutenção para evitar maiores danos), especialmente no segmento C (km 177,8 a 250) e trecho sem identificação entre os km 250 a 665,7 “trecho do meio”, até que seja realizada a consulta prévia, livre, informada e de boa-fé nos termos da Convenção 169 da OIT com todos os povos indígenas e tradicionais (ribeirinhos, extrativistas, entre outros) potencialmente impactados pela Rodovia BR 319 e seus ramais existentes ou previstos;
- b) considerando os princípios da prevenção e precaução, incluam de forma mínima inicialmente, entre os povos tradicionais a serem consultados – indígenas, ribeirinhos, extrativistas, entre outros – aqueles que, independentemente de regularização ou não de seu território tradicional, estão na área de influência da rodovia BR-319 apresentada no Termo de Referência da FUNAI encaminhado pelo Ofício n.º 1191/2011/DPDS-FUNAI-MJ, bem como no Parecer/PRDC/AM/N.º 008/2009 do MPF, considerando guardarem maior razoabilidade, rigor técnico e entendimentos similares;
- c) realizem o procedimento de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé junto aos referidos povos tradicionais ofertando condições adequadas à construção de protocolos de consulta ou, no mínimo, por meio da pactuação de plano de consulta com tais povos.

<sup>57</sup> Vide: <<https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/obras-da-br-319-devem-ser-suspensas-ate-que-povos-indigenas-e-tradicionais-sejam-consultados-recomenda-mpf>>. Acesso em 25 Mai.2023.





Apesar das recomendações da Procuradoria da República do Amazonas, **as consultas aos povos indígenas e tradicionais nunca ocorreram**. De acordo com o Observatório BR-319 (OBR-319), em nota publicada em agosto de 2022, no processo de licenciamento que deu base à Licença Prévia expedida pelo Ibama, **nunca houve uma consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e comunidades tradicionais da região que seriam diretamente impactadas por uma obra de infraestrutura dessa magnitude (doc. 38)**<sup>58</sup>. O DNIT e a Funai apenas apresentaram o Componente Indígena do Estudo de Impacto Ambiental (CI-EIA) para as comunidades localizadas nos territórios Apurinã, Mura e Parintintin. Contudo, **as apresentações em reuniões não podem ser consideradas como uma consulta a esses povos, já que apenas visam cumprir o rito de informação do licenciamento ambiental**.

No mesmo sentido das recomendações do MPF, o OBR-319 enfatiza que os espaços de diálogo produzidos pelo CI-EIA “tampouco são audiências públicas e não podem ser confundidos com a consulta livre, prévia e informada, cujas regulamentações, inclusive, se dão por normativas diferentes e apresentam finalidades distintas (...)”. Isso porque “(...) **enquanto as apresentações do EIA têm como objetivo resguardar somente os direitos à participação e à informação, a consulta prévia, livre e informada guarda relação com o direito à autodeterminação em si**, contando com trâmite próprio, participação direta dos povos indígenas interessados e em consonância com o modelo de consulta proposto pelas comunidades”. Com isso, o OBR-319 enfatiza que a não observância do “**direito de consulta dos povos da floresta, além de uma violação grave, enfraquece, debilita e descaracteriza o processo democrático, que deveria ser o fio condutor de toda e qualquer decisão sobre a rodovia BR-319**”.

A nota do OBR-319 aponta também que ao longo dos últimos 15 (quinze) anos, as alterações procedimentais realizadas no âmbito do CI-EIA da pavimentação da BR-319 sempre foram no “**sentido de reduzir, por ato administrativo, o número de terras indígenas (TIs) consideradas como área de impacto direto na obra**”. Com isso, das “47 terras consideradas inicialmente como parte da área de influência direta do empreendimento, reduziu-se atualmente

<sup>58</sup> Disponível em: <[https://www.observatoriobr319.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-de-posicionamento\\_OBR319\\_01Agosto2022.pdf](https://www.observatoriobr319.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-de-posicionamento_OBR319_01Agosto2022.pdf)> Acesso em 25 Mai.2023.







para 5 terras indígenas, entre as quais duas foram objeto somente de estudos de levantamento de dados secundários”, situação que decorre da aplicação automática da **Portaria Interministerial n.º 60/2015**.

Essa norma “considera a localização do empreendimento e sua distância em relação à terra indígena como critério único para definir um possível impacto do empreendimento nos territórios”, ao mesmo tempo que “**desconsidera outros fatores que são determinantes para se avaliarem os impactos de um empreendimento em terras indígenas nos aspectos socioeconômicos, culturais e territoriais**”. Assim, ainda de acordo com o OBR-319, por meio de um “**artifício meramente burocrático e sem qualquer relação com a realidade fática das comunidades da região**”, foi “suprimida a realização de estudos de impacto na grande maioria das terras indígenas afetadas diretamente pelo projeto de pavimentação da rodovia”, limitando “**a participação indígena no processo de licenciamento da BR-319**”.

Dando suporte a essa visão crítica da aplicação da Portaria Interministerial nº 60/2015, a Nota Técnica “**Parâmetros para a consulta e para o respeito dos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais atingidas por empreendimentos de infraestrutura**”<sup>59</sup>, da Clínica de Desenvolvimento Sustentável da Escola de Direito de São Paulo da **Fundação Getúlio Vargas (FGV)**, destaca que:

No caso do licenciamento ambiental, uma dessas fases, a Portaria Interministerial nº 60/2015, estabeleceu procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama.

(...)

O Anexo I desta Portaria define parâmetros de distância para que se considere a existência de intervenção em terra indígena no caso de potencial impacto. O potencial impacto socioambiental possui diferentes parâmetros para cada tipo de empreendimento ali elencado. No caso de rodovias, por exemplo, é considerada intervenção qualquer potencial impacto de empreendimento no raio de 10 quilômetros de terra indígena. No caso de a atividade ser desenvolvida na região da Amazônia legal, **esse limite é estendido para 40 quilômetros**.

(...)

---

<sup>59</sup> FGV – Fundação Getúlio Vargas. “Parâmetros para a consulta e para o respeito dos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais atingidas por empreendimentos de infraestrutura”. Clínica de Desenvolvimento Sustentável da Escola de Direito de São Paulo da FGV. Agosto de 2022. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29649>>. Acesso em 25 Mai.2023.





OBSERVATÓRIO  
DO CLIMA

**Tais parâmetros de distância estabelecidos no Anexo I devem ser apenas o mínimo a ser observado, já que servem para se considerar que há intervenção com impactos em terras indígenas e quilombola e não para determinar os impactos que precisam ser considerados para o plano de prevenção e mitigação.**  
(...)

O fato de a área ser considerada área de intervenção em território indígena ou quilombola demandará observância aos processos e fluxos estabelecidos pela Portaria, incluindo estudo específicos, mas isso **não significa que todos os impactos, estejam ou não na área de intervenção, não devem ser considerados.** E é assim, inclusive, **porque caso medidas preventivas e de mitigação não sejam adotadas ou não sejam suficientes e adequadas para tratar de todos os riscos socioambientais, isso dará ensejo à responsabilização civil, sem prejuízo de que também incida a responsabilização administrativa e penal.** [grifamos]

A violação ao direito à consulta dos povos indígenas no processo de licenciamento da BR-319 é denunciada por lideranças indígenas. Matéria publicada pela Folha de São Paulo intitulada **“Indígenas dizem que não foram ouvidos sobre obras da BR-319, que corta Amazônia”**<sup>60</sup>, de 16 de agosto de 2022, apresenta os seguintes relatos de lideranças:

Nós, Parintintins das Terras Indígenas Nove de Janeiro e Ipixuna, fomos ouvidos dentro do estudo de componente indígena [competência da Funai, a Fundação Nacional do Índio], que já é dentro do processo de licenciamento, mas não foi feita nenhuma consulta prévia, antes de começar o processo de licenciamento. Não veio ninguém. Quando veio, foi para construção do estudo”.

“Não teve um estudo do componente indígena diretamente com meu povo, apenas uma apresentação rápida na Terra Indígena São João e Tauamirim. Nós não nos sentimos [consultados]. Não houve consulta livre, prévia e informada.

Por todo o exposto, resta evidente que a concessão da LP nº 672/2022, sem ser antecedida pela consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas que possivelmente podem ser impactados pelas obras da BR-319, viola o art. 231 da Constituição Federal, os arts. 6º, 7º e 15º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, internalizada e vigente na legislação brasileira, e fere a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Ainda, contraria jurisprudência do Tribunal Regional da 1ª Região, que já se manifestou sobre a necessidade irrevogável de consulta prévia, livre e informada às populações tradicionais que podem vir a ser impactadas por

<sup>60</sup> Para mais detalhes, veja-se: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/08/indigenas-dizem-que-nao-foram-ouvidos-sobre-obras-da-br-319-que-corta-amazonia.shtml>>. Acesso em 25 Mai.2023.





determinado empreendimento.

#### IV.5. POSSIBILIDADE DE CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO. PRINCÍPIO DA INAFSTABILIDADE DA JURISDIÇÃO

O licenciamento ambiental caracteriza-se como um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, instituído pela Lei nº 6.938/1981, que tem por finalidade promover o controle prévio à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades que utilizem recursos ambientais efetiva e potencialmente poluidores, ou capazes de causar degradação ambiental.

O artigo 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/1997 estabelece que o Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá a Licença Prévia, concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a **viabilidade ambiental** e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

Por sua vez, o artigo 19 da Resolução Conama nº 237/1997 prevê o **controle da legalidade do ato administrativo** a ser exercido pelo órgão ambiental que, mediante decisão motivada, poderá alterar as condicionantes e as medidas de adequação, suspender ou cancelar uma licença prévia, quando ocorrer (i) violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; (ii) omissão ou **falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença**; e (iii) superveniência de graves riscos ambientais e de saúde. Trata-se do **poder de autotutela administrativa**, que contempla a prerrogativa de anular, convalidar e, ainda, de revogar os seus atos administrativos independentemente de provocação.

Mas o controle de legalidade da licença prévia ambiental também poderá ser exercido pelo **Poder Judiciário**, nos termos do **princípio da inafastabilidade da jurisdição** que estabelece que “**não se excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito**”. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina:

É ao Poder Judiciário e só a ele que cabe resolver definitivamente sobre **quaisquer litígios de direito**. Detém, pois, a **universalidade da jurisdição**, quer no que respeita à **legalidade ou à consonância das condutas públicas com atos normativos infralegais**, quer no que atina à **constitucionalidade delas**. Nesse





OBSERVATÓRIO  
DO CLIMA

mister, tanto **anulará atos inválidos**, como imporá à Administração os comportamentos a que esteja de direito obrigada, como proferirá e imporá as condenações pecuniárias cabíveis. [grifamos]

O argumento que invoca o princípio da separação de poderes para afastar a revisão judicial de atos administrativos é problemático e não se aplica a casos fundados em violações a direitos fundamentais, como o caso em tela que debate a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ora, determinar se uma ação do governo federal viola direitos é prática padrão do Poder Judiciário.

A questão foi exemplarmente abordada pelo Ministro Luís Roberto Barroso,<sup>61</sup> em artigo no qual esclarece que o atual incremento na judicialização de questões constitucionais no Brasil decorre do exercício de constitucionalização abrangente levado a cabo pela Constituição de 1988 e do sistema de controle de constitucionalidade, que conjuga o modelo estadunidense de controle incidental e difuso com o modelo europeu de controle abstrato e concentrado pela via da ação direta, o que não implica qualquer incompatibilidade com a separação de poderes:

Nessa linha, cabe reavivar que o juiz: (i) só deve agir em nome da Constituição e das leis, e não por vontade política própria; (ii) deve ser deferente para com as decisões razoáveis tomadas pelo legislador, respeitando a presunção de validade das leis; (iii) não deve perder de vista que, embora não eleito, o poder que exerce é representativo (i.e, emana do povo e em seu nome deve ser exercido), razão pela qual sua atuação deve estar em sintonia com o sentimento social, na medida do possível. Aqui, porém, há uma sutileza: juízes não podem ser populistas e, em certos casos, terão de atuar de modo contramajoritário. **A conservação e a promoção dos direitos fundamentais, mesmo contra a vontade das maiorias políticas, é uma condição de funcionamento do constitucionalismo democrático. Logo, a intervenção do Judiciário, nesses casos, sanando uma omissão legislativa ou invalidando uma lei inconstitucional, dá-se a favor e não contra a democracia.**<sup>62</sup> [grifamos].

A presente demanda questiona uma ação concreta, que afeta diretamente o direito ao meio ambiente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal, com impactos em uma série de outros direitos fundamentais como a vida, a saúde, a alimentação, a cultura, a moradia e a própria dignidade da pessoa humana. Não há que se falar, portanto, em

<sup>61</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Suffragium* - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.

<sup>62</sup> Ibidem, p. 19.





impossibilidade de atuação do Poder Judiciário para reconhecer eventuais omissões do Poder Público e determinar a adoção de medidas adequadas para garantir a plena eficácia dos mandamentos constitucionais.

Ressalte-se, especialmente no que diz respeito aos atos administrativos de natureza ambiental, que a doutrina vem reconhecendo como indisputável que **os dados e critérios científicos integram a motivação do ato administrativo, vinculando-o a uma dada realidade fática e normativa** que incluem a proteção ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

(...) também indisputável que **os critérios fornecidos por saberes especializados, sejam esses saberes derivados de ciências puras ou aplicadas, informam a produção do ato administrativo ambiental**, perfazendo a sua necessária motivação (art. 93, inciso X, da Constituição Federal e art. 2º da Lei Federal 9.784/1999). Essa circunstância, por força do dever de a administração pública agir conforme a lei e também a Constituição (princípio da legalidade no Estado Constitucional), acaba por constituir substrato de ato vinculado e não discricionário, posto que **não se pode admitir, nessa quadra da história, a utilização de critério de conveniência e oportunidade que autorize outra escolha que não seja a adequada à lei e à Constituição**.

Isso porque, no contexto do direito ambiental, exatamente por demandar a utilização saberes derivados de ciências, acredita-se não haver outro caminho senão o aqui defendido, que exige, para cada caso concreto, a resposta adequada, e não qualquer outra que venha a ser escolhida a partir de **critério de conveniência e oportunidade**, precisamente porque, invariavelmente, a utilização desse critério **terá como resultado arbitrariedade e decisionismo**.

Por força do que se retira do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é preciso acreditar na **existência de um dever, enquanto compromisso intergeracional constitucional, de se produzir a resposta correta para as questões ambientais concretamente consideradas**, cumprindo papel essencial a motivação de atos administrativos conformes ao mandamento constitucional, que exige a salvaguarda do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesses termos, **a produção de licenças** e autorizações e a fixação de penalidades pelo cometimento de infração ambiental **não é resultado de discricionariedade, em que se retira, das soluções possíveis, em caráter alternativo, aquela que melhor se adequaria ao caso posto em análise. Ao revés, o ato administrativo ambiental é vinculado, sendo certo que a motivação nele expendida é aquela que garante o cumprimento do mandamento constitucional insculpido no art. 225.**<sup>63</sup> [grifamos]

<sup>63</sup> FRANCO, Rita Maria Borges. Ato Administrativo Ambiental. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/315/edicao-1/ato->





Resta claro, portanto, que, na concessão de licenças ambientais, a Administração Pública não dispõe de um espaço livre para agir com total liberdade, mas, antes, vincula-se à ordem jurídica, condicionada aos ditames da Constituição Federal e da legislação vigente, fundamentos diretos e imediatos do agir da Administração Pública. Por consequência, o ato editado sem observar a Constituição Federal e as leis vigentes e com evidente risco de provocar a violação a direitos fundamentais deve ter a sua nulidade reconhecida, posto que não há que se admitir atos desconformes ao Direito.

## V. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA

Embora as razões aduzidas nesta peça sejam suficientes para o julgamento de procedência da demanda, com a consequente anulação da LP nº 672/2022, é preciso ressaltar que, por se tratar de matéria ambiental, cabe aplicação da Súmula nº 618 do STJ.

A Súmula 618 prescreve que se aplica a inversão do ônus da prova às ações de degradação ambiental. Tal entendimento se assenta nos princípios da precaução, da prevenção e do *in dubio pro natura*. Assim vem entendendo o STJ:

PROCESSUAL CIVIL - PERÍCIA - DANO AMBIENTAL - PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO - INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA (...) 3. O princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva. (...)” (STJ, REsp 1060753 SP 2008/0113082-6, 2ª T., Rel. Min. Eliana Calmon, j. 01/12/2009).

Trata-se da inversão do ônus probatório em ação civil pública (ACP) que objetiva a reparação de dano ambiental. A Turma entendeu que, nas ações civis ambientais, o caráter público e coletivo do bem jurídico tutelado – e não eventual hipossuficiência do autor da demanda em relação ao réu – conduz à conclusão de que alguns direitos do consumidor também devem ser estendidos ao autor daquelas ações, pois essas buscam resguardar (e muitas vezes reparar) o patrimônio público coletivo consubstanciado no meio ambiente. A essas regras, soma-se o princípio da precaução. Esse preceitua que o meio ambiente deve ter em seu favor o benefício da dúvida no caso de incerteza (por falta de provas

---

administrativo-ambiental>. Acesso em 25 Mai.2023.





cientificamente relevantes) sobre o nexo causal entre determinada atividade e um efeito ambiental nocivo. Assim, ao interpretar o art. 6º, VIII, da Lei n. 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei n. 7.347/1985, conjugado com o princípio da precaução, justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente lesiva o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento.  
(STJ, REsp 972.902-RS, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 25/08/2009).

Observa-se, assim, que, nas ações civis ambientais, em razão do caráter público e coletivo do bem tutelado, além do princípio da precaução, justifica-se a inversão do ônus da prova. Como consequência, no presente caso, caberá aos réus demonstrar a segurança ambiental do empreendimento licenciado, e não à autora demonstrar a fragilidade imputada ao meio ambiente pelo empreendimento, muito embora, repita-se, as razões aqui aduzidas não deixam dúvidas a respeito da violação ao ordenamento jurídico.

## VI. PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA

Conforme se extrai dos autos, estão presentes todos os requisitos necessários para o deferimento da tutela provisória, a fim de suspender, imediatamente, os efeitos da **LP nº 672/2022**, emitida pelo Ibama ao DNIT, no processo Ibama nº 02001.006860/2005-95, para o empreendimento BR 319/AM – Trecho Porto Velho/RO – Manaus/AM (**trecho do meio**, km 250,7 ao km 656,4), até resolução final da lide.

Em primeiro lugar, o *fumus boni iuris* assenta-se na **ausência de viabilidade ambiental** para o empreendimento apontada por técnicos do próprio Ibama.

Conforme exposto, a licença prévia foi concedida a despeito de todos os **estudos** que demonstram a **intensificação do desmatamento** provocada pela pavimentação da rodovia e a despeito das consequências que o desmatamento causa ao **meio ambiente** e ao **clima**. Ademais, o processo de licenciamento deixa claro que não há o necessário **ambiente de governança** que autorize a obra de um ponto de vista de cuidado com o meio ambiente e direitos relacionados. A verdade é que o empreendimento causará enorme impacto sobre o **bioma amazônico**, **desastroso impacto socioambiental**, com prejuízos, inclusive, à **população indígena**, a qual sequer foi consultada.





No plano jurídico, a concessão da licença prévia violou os princípios do meio ambiente ecologicamente equilibrado, do desenvolvimento sustentável, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, da equidade geracional, da eficiência administrativa ambiental e da vedação ao retrocesso, previstos na Constituição Federal, em seus artigos 170 e 225, além de afrontar a PNMA a PNMC, a Instrução Normativa nº 12/2010 do Ibama e, as normas do Acordo de Paris e da Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A probabilidade do direito, portanto, está exaustivamente demonstrada na demanda.

Por sua vez, o *periculum in mora* é **atual** e se assenta no **risco de violação irreparável e irreversível ao meio ambiente**.

Estudos e projeções demonstram que apenas o anúncio feito pelo governo sobre a futura pavimentação da BR-319 já gerou um aumento em 122% do desmatamento no entorno da rodovia entre 2020 e 2022. É evidente que **a concessão da licença prévia acentua ainda mais a expectativa gerada pela obra, intensificando a movimentação e a procura por terras em seu entorno, levando a ainda mais desmatamento**.

O perigo de dano é incontestável. Manter a expectativa gerada pelo empreendimento mediante a concessão da licença prévia, sem a mínima demonstração de sua viabilidade ambiental, representa séria injúria ao meio ambiente e evidente afronta à razoabilidade. É preciso, já no início da lide, em cognição sumária, coibir o avanço de desmatamento provocado pela licença prévia, suspendendo-a e impedindo o desenvolvimento das próximas fases do empreendimento. Nesse sentido, é importante ter em conta o efeito simbólico que a suspensão dos efeitos da LP nº 672/2022 terá sobre a ocupação do território às margens da rodovia.

Ademais, a proteção ao meio ambiente exige a aplicação de princípios próprios que demandam medidas rápidas e eficazes para impedir sua degradação em espiral irreversível. Nesse sentido, os princípios da prevenção e do *in dubio pro ambiente* recomendam a concessão da tutela antecipada, com a suspensão imediata da licença prévia.

Por fim, cabe ainda elucidar que a concessão da tutela de urgência não gera efeitos irreversíveis. Ao contrário, irreversíveis serão os danos ao meio ambiente, às áreas protegidas e







ao bioma amazônico como um todo caso se mantenha a licença prévia. Irreversível também será o dano climático gerado pela explosão do desmatamento em toda a região.

## VII. CONCLUSÃO

Como se vê, a LP nº 672/2022, expedida **(i)** em contrariedade com as orientações dos técnicos do Ibama e do Grupo de Trabalho formado para acompanhar o empreendimento em análise, que indicaram a necessidade de adoção de uma série de medidas antes da expedição da licença prévia; **(ii)** a despeito da insuficiência de governança ambiental mínima para fazer frente à complexidade das consequências ambientais decorrentes do empreendimento; **(iii)** sem a necessária realização de estudos acerca do impacto climático provocado pela pavimentação da rodovia; e **(iv)** sem a obrigatória consulta aos povos indígenas, deve ser anulada pelo Poder Judiciário, por violar princípios fundamentais previstos no artigo 225 e no artigo 170, VI, da Constituição Federal.

Diante de todo o exposto, requer:

- (i)** A concessão da tutela antecipada para suspender a eficácia da Licença Prévia nº 672/2022, até decisão final de mérito no presente processo;
- (ii)** A citação dos réus para, querendo, contestarem a ação no prazo legal;
- (iii)** A intimação do representante do Ministério Público Federal, para que se manifeste na qualidade de *custos legis*, e
- (iv)** Ao final, o julgamento de procedência da demanda para confirmar a tutela antecipada e anular a Licença Prévia nº 672/2022, assim como quaisquer atos administrativos dela decorrentes.

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova admitidos no direito.

Nos termos do artigo 319, inciso VII, do Código de Processo Civil, o Autor declara que tem interesse na realização de audiência de conciliação ou mediação.

Embora de valor inestimável, para os efeitos legais, dá-se à causa o valor de R\$ 100.000 (cem mil reais).





**Paulo Eduardo Ferreira Busse Filho**

OAB/SP nº 164.056

**Nauê Bernardo P. de Azevedo**

OAB/DF nº 56.785

**Lucas e Silva Batista Pilau**

OAB/RS nº 96.747

