



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 1ª REGIÃO  
SUBNÚCLEO DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA EM INFRAESTRUTURA DO NÚCLEO DE REGULAÇÃO DA  
1ª REGIÃO

---

EXMO. SR. JUIZ DA 7ª VARA FEDERAL AMBIENTAL E AGRÁRIA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO  
AMAZONAS.

Ref. Proc. nº 1001856-77.2024.4.01.3200

Ação Civil Pública

Autora: LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA

Réus: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS –  
IBAMA e DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT

**O DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT**, pessoa jurídica de direito público interno, autarquia federal, vinculada ao Ministério dos Transportes, criado pela Lei nº 10.233 de 05/06/2001, art. 79, regulamentado pelo Decreto nº 4.129, de 13/02/2002, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 04.892.707/0001-00, representado judicialmente pela Procuradoria Geral Federal, nos termos da Lei nº 10.480, de 02/07/2002, por sua Procuradora Federal *in fine* assinada, em cumprimento à Decisão (Id. 21233864147) e à Intimação via Pje, com registro de ciência em **05/05/2024**, vem, respeitosamente, à presença de V. Exa., falar o que segue sobre o pedido de tutela provisória de urgência:

### DOS FATOS

Trata-se de ação civil pública objetivando a anulação da Licença Prévia (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. 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 PortoVelho/RO, atravessando uma área considerada como umas das mais conservadas da região Amazônica.

A associação autora alega que a referida 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.

Narrou que, apenas com o anúncio da pavimentação, houve expressivo aumento do desmatamento no entorno da rodovia, o que demonstra a presença de dano atual a ser imediatamente contido, razão pela qual a anulação da Licença Prévia nº 672/2022 é imprescindível para evitar a consolidação de graves e irreversíveis danos ao meio ambiente.

Requeru a inversão do ônus da prova, com fundamento na Súmula 618 do STJ, já que se trata de ação de degradação ambiental.

Requeru a concessão da tutela antecipada para suspender a eficácia da Licença Prévia nº 672/2022, até decisão final de mérito.

No mérito, requereu 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.

Juntou extensa documentação, dentre os quais se destacam os relatórios de vistoria e pareceres produzidos pelo IBAMA e o relatório final do grupo de trabalho da BR-319.

Considerando que a questão se alicerça no Direito Ambiental, foi declinada a competência para 7ª Vara Especializada Ambiental da Seção Judiciária do Amazonas.

Em seguida, foi proferido o seguinte despacho:

"(...)

*Desde logo, destaco que tramitam nesta Vara outras 4 ações cujos objetos são referentes à BR-319, todas ajuizadas pelo MPF, sendo elas: ACP nº 0014031-38.2015.4.01.3200, ACP nº 0017357-69.2016.4.01.3200, Tutela Cautelar Antecedente nº 1022245-88.2021.4.01.3200 e ACP nº 1021016-59.2022.4.01.3200.*

*Dessa forma, devem as partes e o órgão ministerial, na condição de fiscal da lei, manifestar-se acerca da existência de litispendência, conexão ou continência entre esta demanda e as demais.*

*Além disso, considerando a complexidade, relevância e repercussão do tema objeto da presente ação, postergo a análise da liminar para momento posterior à oitiva dos requeridos.*

*Assim, **INTIMEM-SE o IBAMA e o DNIT**, para manifestarem-se sobre o pedido de tutela antecipada e sobre a ocorrência de litispendência, conexão ou continência. Prazo de 10 (dez) dias.*

*Após, **VISTA ao MPF** para manifestação, na condição de fiscal da lei. Prazo de 10 (dez) dias.*

*Após, retornem conclusos.*

*Cumpra-se com urgência."*

## **DA ANÁLISE DE LITISPENDÊNCIA, CONEXÃO E CONTINÊNCIA**

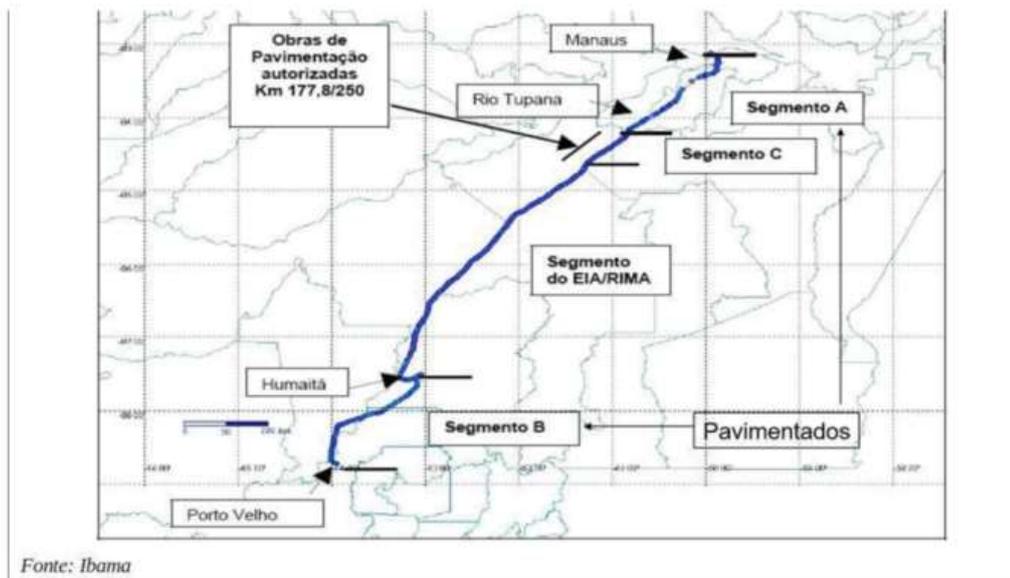
Inicialmente, cumpre esclarecer as denominações de segmentos da BR-319, que têm sua origem no TERMO DE ACORDO E COMPROMISSO – TAC, firmado em 22/06/2007 entre DNIT e IBAMA (SEI DNIT 17773249). A CLÁUSULA PRIMEIRA do referido TAC prevê que o aludido instrumento tem por "objeto estabelecer critérios e procedimentos de forma a promover a adequação do licenciamento ambiental da Rodovia Federal BR-319, no trecho entre as cidades de Manaus (km 0,0) e Porto Velho/RO (km 877,4), e relacionados aos doravante chamados SEGMENTOS (com quilometragens referentes ao Plano Nacional de Viação do ano de 2005), conforme os tipos de obras a serem realizadas".

Assim, o referido TAC classificou 04 (quatro) segmentos/trechos na BR-319 da seguinte forma:



- SEGMENTO A (km 0,0 ao km 177,8);
- SEGMENTO B (km 655,7 ao km 877,4);
- SEGMENTO C (km 177,8 ao km 250); e
- Trecho do Meio (km 250 ao km 655,7).

Figura 1 - Segmentos do TAC, conforme apresentados no Relatório do Processo TC 025.639/2014-5, que instruiu o Acórdão nº 532/2020 - TCU.



Portanto, **o “trecho do meio” (km 250 ao km 655,7) e o SEGMENTO C (km 177,8 ao km 250) são trechos distintos, não são sinônimos.**

Com relação aos critérios e procedimentos de forma a promover a adequação do licenciamento ambiental de cada segmento/trecho, o referido TAC previu que:

- **SEGMENTO A (km 0,0 ao km 177,8) e SEGMENTO B (km 655,7 ao km 877,4):** PARÁGRAFO TERCEIRO (CLÁUSULA PRIMEIRA) – O DNIT dará prosseguimento às obras nos SEGMENTOS A e B, tendo como objetivo a execução de obras de manutenção, conservação e restauração, bem como recuperação dos passivos ambientais da rodovia, excetuando desta autorização a exploração de jazidas, “bota-fora”, construção de canteiros, acessos e remoção de vegetação e outras atividades que demandem licenças ou autorizações específicas.

- **SEGMENTO C (km 177,8 ao km 250):** PARÁGRAFO SEGUNDO (CLÁUSULA PRIMEIRA) – O DNIT somente dará seguimento às obras da rodovia no SEGMENTO C que tenham por objetivo a finalização das obras de pavimentação/reconstrução e a instalação/substituição de obras-de-arte, bem como a mitigação dos impactos ambientais já desenvolvidos, recuperação das áreas degradadas, e controle e prevenção dos processos erosivos e assoreamento de cursos d’água nos locais com intervenções.

- **“trecho do meio” (km 250 ao km 655,7):** PARÁGRAFO PRIMEIRO (CLÁUSULA PRIMEIRA) – A continuidade das obras de pavimentação/reconstrução da rodovia BR-319, no trecho entre o Km 250 e o Km 655,7 (Entroncamento BR-230(A)), fica condicionado ao licenciamento ambiental ordinário da rodovia pelo IBAMA, somente dando-se continuidade a essas obras deste trecho, após a atestação da viabilidade ambiental do empreendimento, e posterior emissão da devida Licença de Instalação.

Nesse contexto, a Licença Prévia (LP) nº 672/2022 (SEI DNIT 12060871), emitida pelo IBAMA ao DNIT, no processo IBAMA nº 02001.006860/2005-95, se refere às obras de pavimentação/reconstrução do chamado “trecho do meio” (km 250 ao km 655,7).



Quanto às ações judiciais tratando de questões ambientais envolvendo a BR-319, na decisão proferida por esse MM. Juízo (ACP nº 0014031-38.2015.4.01.3200, ACP nº 0017357-69.2016.4.01.3200, Tutela Cautelar Antecedente nº 1022245-88.2021.4.01.3200 e ACP nº 1021016-59.2022.4.01.3200, cumpre informar que além dessas ações, sobre a BR-319 tramita ainda, a ACP nº 0017679-26.2015.4.01.3200, todas com trâmite perante a 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas).

Cumprido ressaltar que existe ainda a **ACP nº 0005716-70.2005.4.01.3200**, feito que tramita perante a **1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amazonas**, que gerou o processo de **Cumprimento Provisório de Sentença nº 1016749-49.2019.4.01.3200**.

Na presente **ACP nº 1001856-77.2024.4.01.3200** (7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM – (Polo Ativo: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA. Polo Passivo: DNIT; IBAMA) a parte autora, em resumo, argumentou e requereu:

"(...)

**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.*

*(...)"*

A **ACP nº 0014031-38.2015.4.01.3200** (7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM – Polo Ativo: MPF. Polo Passivo: DNIT; IBAMA; IPAAM; CONSTRUTORA MEIRELLES MASCARENHAS LTDA; TESCON ENGENHARIA LTDA) trata sobre o “trecho do meio” (km 250 ao km 655,7).

O MPF argumentou que a obra de construção/reconstrução do trecho deveria ser precedida de EIA/RIMA e contestou a validade da Licença Ambiental Única – LAU nº 422/2014 (emitida em 15/08/2014 pelo órgão ambiental estadual – IPAAM). O MPF requereu a suspensão de quaisquer intervenções no “trecho do meio”, cancelando-se a LAU IPAAM nº 422/2014 (e também a LAU IPAAM nº 394/2014), determinando que o IPAAM se abstenha de emitir qualquer nova licença ou autorização (ou renovar as já existentes) para quaisquer atividades na BR-319 até o julgamento final da ação. Requereu, ainda, audiência de conciliação para determinar, dentre outros aspectos, as medidas compensatórias pelo danos ambientais já praticados e irreversíveis, em virtude da realização de obras no “trecho do meio”, sem EIA-RIMA e sem licença ambiental do IBAMA; e caso haja acordo, que o juízo determine a apresentação de PRAD para correção de todos os danos ambientais constantes do Relatório de Vistoria do IBAMA, que deverá ser apresentado para aprovação e acompanhamento do órgão ambiental federal.

O DNIT, em resumo, alegou que não se tratava de obra de construção/reconstrução do



“trecho do meio” (km 250 ao km 655,7), mas sim de serviços de manutenção no referido trecho não pavimentado. Alegou que o IBAMA teria reconhecido a competência do IPAAM para emitir a referida licença.

Na decisão de 09/10/2017, foi indeferido o pedido do DNIT em relação à perda do objeto. O juízo considerou que a ação não trata apenas de reconhecimento de competência para emissão de licença para serviços de manutenção do “trecho do meio” (**mais comentários sobre esse ponto na ACP nº 0017679-26.2015.4.01.3200**), já que o MPF também requereu a recuperação do meio ambiente degradado, além do pagamento de indenização pelos danos ambientais intermediários e residuais e danos morais coletivos.

Em que pese esta ação tratar do “trecho do meio”, **não existe conexão ou litispendência entre a ACP nº 0014031-38.2015.4.01.3200 e a ACP nº 1001856-77.2024.4.01.3200**, tendo em vista que os pedidos e a causa de pedir são distintos. Ademais, também não visualizamos continência entre as ações já que os pedidos de “recuperação do meio ambiente degradado, além do pagamento de indenização pelos danos ambientais intermediários e residuais e danos morais coletivos” seriam relativos aos serviços de manutenção ocorridos, tanto que as empresas contratadas pelo DNIT para tais serviços de manutenção figuram no Polo Passivo. A LP IBAMA nº 672/2022, objeto da ACP nº 1001856-77.2024.4.01.3200, se refere aos serviços de *pavimentação/reconstrução*, que ainda irão ocorrer, caso o DNIT obtenha a Licença de Instalação e as demais autorizações ambientais específicas necessárias.

Na **ACP nº 0017679-26.2015.4.01.3200** (7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM – Polo Ativo: MPF. Polo Passivo: DNIT; IBAMA) foi emitida sentença em 10/05/2017. Segundo consta na sentença, o MPF postulou a suspensão de efeitos de termo aditivo celebrado entre o IBAMA e o DNIT, ocorrido nos autos do processo administrativo nº 02001.006860/2005-95, com o que se visa a adequar o licenciamento ambiental da rodovia BR-319, no chamado trecho do meio, entre os quilômetros 250 e 655,70.

No caso, a ação trata de um termo aditivo, celebrado em 26/11/2015 (SEI DNIT nº 0779492), alterando parcialmente o citado TAC de 22/06/2007 (SEI DNIT nº 17773249). Em resumo, o citado termo aditivo teve por “objeto estabelecer os critérios, os procedimentos e as responsabilidades de cada ente, com fim de disciplinar os serviços de conservação/manutenção da BR-319/AM, no trecho entre o km 250 e o km 655,70, objeto da Licença Ambiental Única – LAU nº 422/2014 – IPAAM e que se encontra sob responsabilidade do DNIT”.

Consta na citada sentença que, segundo o MPF, a presente ação difere das demais propostas em relação ao mesmo contexto geral da obra (cite-se a ACP nº 0014031-38.2015.4.01.3200), tendo em vista que se baseia em fato novo “*consistente na assinatura recente do Termo Aditivo celebrado para garantir a continuidade das obras*”. Embora alegado por DNIT e IBAMA, na sentença o juízo não reconheceu a existência de litispendência entre a ACP nº 0017679-26.2015.4.01.3200 e a ACP nº 0014031-38.2015.4.01.3200.

Em seu dispositivo, a sentença julgou “**PROCEDENTE a demanda para o fim de (1) anular o Termo Aditivo ao Termo de Acordo e Compromisso (fls. 18 e ss.) celebrado entre os réus IBAMA e DNIT (processo administrativo nº 02001.006860/2005-95); em sede de *antecipação de tutela*, ficam desde logo *suspensos* os efeitos de mencionado ato; e (2) condenar o IBAMA a que se abstenha (obrigação de não fazer) de delegar ou fracionar o licenciamento ambiental referente às obras de manutenção, implantação ou qualquer outra intervenção na rodovia BR-319, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ato contrário a esta decisão, além de multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia que perdure a ilegalidade, a ser suportada pelo presidente em exercício do IBAMA e do DNIT ao tempo do ato, em obrigação solidária com outros corresponsáveis que porventura o subscrevam**”.

Após a sentença, o IBAMA apresentou embargos de declaração, alegando, em resumo, que:

- Havia obscuridade da sentença, no caso, relacionada a um fato que adveio no curso do



feito, qual seja, a emissão da LI nº 1111/2016 (de 04/04/2016) pelo IBAMA, no exercício da competência supletiva;

- Foi demonstrado que o IBAMA emitiu a LI nº 1111/2016, a qual se refere justamente aos serviços de manutenção/conservação na faixa de domínio da Rodovia BR-319, no trecho compreendido entre o km 250 e o km 655,70 e que era objeto do Termo Aditivo impugnado no presente feito.

- A sentença, contudo, nada mencionou sobre se os efeitos decorrentes da anulação do termo aditivo alcançariam ou não a mencionada licença.

- A Licença de Instalação n.º 1111/2016, por sua vez, não parece ser uma decorrência direta do mencionado Termo Aditivo, vez que esse termo aditivo visava justamente delegar a competência para o licenciamento das atividades de manutenção ao IPAAM.

- Aquilo que o Órgão Ministerial pretendia evitar (o licenciamento pelo IPAAM) terminou não ocorrendo. O IBAMA veio a efetuar, ele próprio, o aludido licenciamento, em razão da omissão do IPAAM. A pretensão do MPF, que era de que o IBAMA efetuasse tal licenciamento, findou por ser contemplada com o licenciamento que resultou na emissão da licença realçada.

Na decisão de 30/06/2017, em sede de embargos de declaração, ficou esclarecido que a LI IBAMA nº 1111/2016, emitida pelo IBAMA para tratar dos serviços de manutenção no “trecho do meio” (não pavimentado), era considerada válida.

Em que pese esta ação tratar do “trecho do meio”, **não há conexão ou litispendência entre a ACP nº 0017679-26.2015.4.01.3200 e a ACP nº 1001856-77.2024.4.01.3200**, tendo em vista que os pedidos e a causa de pedir são distintos. Ademais, também não há continência entre as ações já que os pedidos da ACP nº 0017679-26.2015.4.01.3200 se referem à anulação do termo aditivo (de 26/11/2015) ao TAC de 22/06/2007 e sobre a possibilidade de o IBAMA delegar ou fracionar o licenciamento ambiental. A LP IBAMA nº 672/2022, objeto da ACP nº 1001856-77.2024.4.01.3200, foi emitida pelo próprio IBAMA.

Na **ACP nº 0017357-69.2016.4.01.3200** (7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM – Polo Ativo: MPF. Polo Passivo: União; ICMBio) foi emitida sentença em 17/05/2017, não sendo o DNIT parte processual. Na referida ação se discute a implementação de unidades de conservação federais criadas ao longo do traçado da BR-319.

Segundo a aludida sentença, o MPF “*afirma que, passado o prazo de cinco anos da criação das UCs do entorno da BR-319, nenhuma delas possui Plano de Manejo elaborado e publicado, e que todos estariam em processo de elaboração, alegando ser o ICMBio o responsável por essa omissão, por ser órgão gestor de todas as UCs federais, nos termos da Lei n. 11.515/2007*”. Na sentença, o Juízo julgou parcialmente procedente a ação, condenando o ICMBio em obrigações de fazer, no caso, prevendo prazos e procedimentos específicos a serem realizados pelo ICMBio para fins de implementação/regularização de UC's.

Em que pese esta ação tratar de UC's no entorno da BR-319, **não há conexão ou litispendência entre a ACP nº 0017357-69.2016.4.01.3200 e a ACP nº 1001856-77.2024.4.01.3200**, tendo em vista que os pedidos e a causa de pedir são distintos. Ademais, também não há continência entre as ações por não haver identidade quanto às partes e à causa de pedir e também porque os pedidos de uma não são abrangidos pelo da outra.

Contudo, deve-se ressaltar que **há ponto em comum entre a ACP nº 1001856-77.2024.4.01.3200 e a ACP nº 0017357-69.2016.4.01.3200**, já que nesta se discute a implementação/regularização de UC's no entorno da BR-319, o que contribui para governança territorial no entorno da referida rodovia; e naquela, um dos principais argumentos levantados pela parte autora se refere à precariedade da governança territorial no entorno da BR-319.

A **ACP nº 1021016-59.2022.4.01.3200** (7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM – Polo Ativo: MPF. Polo Passivo: IPAAM; Consórcio Tecon Ardo – RC) discute a validade da Licença de Instalação n. 054/2021, emitida pelo IPAAM em favor do Consórcio Tecon Ardo – RC, bem como de todos os atos autorizativos subsequentes, além da interrupção de atos de instalação e operação derivados da



Licença de Instalação n. 054/2021.

A referida licença ambiental estadual teria como escopo: “componentes do canteiro de obras no km 200,940 para a execução das obras para reconstrução do Lote C, na Rodovia BR-319/AM, entre o km 198,2 e 250,0. Canteiro de obras, instalação da usina de produção de concreto e usina de produção de concreto asfáltico e outros serviços relacionados com a atividade (armazenamento e distribuição de combustível para suprir a necessidade da obra, manutenção, reparo e guarda dos veículos da frota que irá atender a obra”. Portanto, a ação judicial discute a validade da licença para atividades de apoio às obras de pavimentação/reconstrução no **SEGMENTO C (km 177,8 ao km 250)** a serem finalizadas, mais especificamente no trecho em que a pavimentação ainda não havia sido concluída (**km 198,2 ao km 250**).

Alegou o MPF, em resumo, que o IPAAM, na emissão da LI nº 054/2021, não teria observado os critérios previstos no normativo específico que regula o licenciamento ambiental daquele Estado, no caso, a Portaria IPAAM nº 075/2020. O DNIT requereu sua intervenção na lide, na condição de terceiro anômalo, pleito deferido pelo juízo.

Em que pese esta ação tratar da BR-319, **não existe conexão ou litispendência entre a ACP nº 1021016-59.2022.4.01.3200 e a ACP nº 1001856-77.2024.4.01.3200**, tendo em vista que os pedidos e a causa de pedir são distintos. Ademais, também não há continência entre as ações por não haver identidade quanto às partes e à causa de pedir e também porque os pedidos de uma não são abrangidos pelo da outra.

Com relação à finalização das obras de pavimentação/reconstrução no **SEGMENTO C (km 177,8 ao km 250)**, vale destacar que, na **ACP nº 0005716-70.2005.4.01.3200** (1ª Vara Federal Cível da SJAM - Polo Ativo: MPF. Polo Passivo: DNIT; LAGHI ENGENHARIA LTDA; MAIA MELO ENGENHARIA LTDA; ATP ENGENHARIA LTDA; CONTECNICA CONSULTORIA TECNICA S.A), que ensejou o **Cumprimento de Sentença nº 1016749-49.2019.4.01.3200** (1ª Vara Federal Cível da SJAM – Polo Ativo: MPF. Polo Passivo: DNIT; CREA-AM), houve discussão em relação à interpretação do TAC de 22/06/2007 quanto ao que estaria autorizado no SEGMENTO C (km 177,8 ao km 250). Esse ponto é importante para compreender o que vem sendo discutido no âmbito da **Tutela Cautelar Antecedente nº 1022245-88.2021.4.01.3200** (7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM).

A **TCA nº 1022245-88.2021.4.01.3200** (7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM. Polo Ativo: MPF. Polo Passivo: União; DNIT; IBAMA), conforme consta na decisão de 27/09/2021, trata-se de ação por meio da qual o MPF “pretende o cancelamento de audiências públicas, enquanto durar a pandemia de covid-19 e até que o estudo seja complementado com a avaliação dos impactos das obras de pavimentação e reconstrução do lote C da rodovia BR-319, bem como a suspensão do processo de licenciamento ambiental nº2001.006860/2005-95, enquanto durar a pandemia de Covid-19”. O MPF requereu:

“VII - PEDIDOS

103. Ante o exposto, em sede de tutela de urgência, o Ministério Público Federal requer:

i) a citação de IBAMA e DNIT para contestarem o pedido e indicarem as provas que pretendem produzir, no prazo legal de 10 (dez) dias úteis (art. 306 c/c arts. 183 e 219 do CPC);

ii) o cancelamento das audiências públicas designadas para os dias 27, 28 e 29 de setembro e 1º de outubro de 2021, sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), a incidir sobre o patrimônio pessoal do agente público responsável pelo descumprimento da decisão;

iii) que IBAMA e DNIT abstenham-se de submeter o EIA-RIMA do trecho do meio da rodovia BR-319 a audiências públicas presenciais e/ou virtuais, enquanto durar a pandemia de covid-19 e até que o estudo seja complementado com a avaliação dos impactos das obras de pavimentação e reconstrução do lote C da rodovia BR-319, sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), a incidir sobre o patrimônio pessoal do agente público responsável pelo descumprimento da decisão;



*iv) a suspensão do processo de licenciamento ambiental nº 2001.006860/2005-95, enquanto durar a pandemia de covid-19, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ato de descumprimento da decisão, a incidir sobre o patrimônio pessoal do agente público responsável.*

*(...)*

A referida decisão de 27/09/2021 suspendeu as audiências públicas, porém tal decisão judicial foi suspensa no âmbito da Suspensão de Tutela nº 1035291-44.2021.4.01.0000 (TRF-1). As audiências públicas ocorreram entre 27 e 29/09/2021 e, na sequência do processo de licenciamento ambiental, o IBAMA, em 28/07/2022, emitiu a Licença Prévia (LP) nº 672/2022 (SEI DNIT 12170028) para o empreendimento “BR-319/AM - Trecho Porto Velho/RO - Manaus/AM: Restauração e Melhorias no Trecho do Meio, contemplando o trecho do km 250,7 ao km 656,4”.

Com a realização das audiências e a emissão da LP IBAMA nº 672/2022, o MPF protocolou aditamento da petição inicial. No aditamento, o MPF requereu:

**“4 – DOS PEDIDOS**

*Ante o exposto, o Ministério Público Federal requer:*

*i) o recebimento do presente aditamento à tutela cautelar requerida em caráter antecedente, retificando-se a autuação para constar “ação civil pública” no sistema PJe;*

*ii) a intimação dos réus para comparecerem à audiência de conciliação, na forma do 308, §3º do Código de Processo Civil;*

*iii) a declaração de nulidade das audiências públicas realizadas nos dias 27, 28 e 29 de setembro e 1º de outubro de 2021, assim como de todos os atos administrativos subsequentes, inclusive da licença prévia nº 672/2022 e de eventual licença de instalação acaso expedida no futuro.*

*(...)*

Assim, em 2024, o DNIT foi intimado a se manifestar sobre o aditamento da petição inicial. A manifestação da CGMAB foi apresentada no âmbito do Processo nº 00482.015961/2021-86, mais especificamente no OFÍCIO Nº 23522/2024/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE (SEI nº 16928798), do qual destacamos os seguintes trechos:

*“3.16. Em complemento às considerações acima, vale pontuar que a petição de aditamento do MPF trouxe breve histórico dos atos/fatos ocorridos no processo de licenciamento ambiental após as audiências públicas de 27-29/SET e 01/OUT de 2021. Quanto aos argumentos/fundamentos, a petição de aditamento apenas reiterou os já apresentados no ‘requerimento de tutela cautelar em caráter antecedente’, conforme os trechos adiante transcritos:*

*(...)*

*O autor argumentou, ainda, que o EIA-RIMA em discussão não contemplava o empreendimento em toda a sua extensão, contrariando decisão que transitou em julgado nos autos da ação civil pública nº 0005716-70.2005.4.01.3200. Além disso, o estudo não foi disponibilizado ao público em todos os locais indicados e também não houve tempo hábil para análise das complementações solicitadas pelo IBAMA.*

*(...)*

*No entanto, pelos fatos e fundamentos expostos na petição inicial, deve ser declarada a nulidade das audiências públicas realizadas nos dias 27, 28 e 29 de setembro e 1º de outubro de 2021.*

*Evidentemente, os vícios ali apontados (ausência de participação substancial, incompletude do EIA-RIMA, ausência de análise da equipe técnica do IBAMA, entre outros) contaminam os atos administrativos posteriores às audiências públicas. Portanto, de igual forma, deve ser declarada a nulidade da licença prévia nº 672/2022 e de eventual licença de instalação acaso expedida no futuro.*

*(...)*

*3.17. Grande parte dos argumentos apresentados no ‘requerimento de tutela cautelar em caráter antecedente’ se referem a uma suposta incompletude do EIA-RIMA, por*



não haver licenciamento ordinário e EIA-RIMA contemplando o segmento C da BR-319.

3.18. Sobre esse ponto (tipo de licenciamento e estudo ambiental a ser aplicado às obras no lote/segmento C da BR-319), a decisão de 27 de setembro de 2021, emitida pelo juízo da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM, trouxe um resumo dos contra-argumentos apresentados por DNIT e IBAMA:

(...)

**DNIT e IBAMA foram validamente citados** (Id. 723593465 - Pág. 1 e 723593466 - Pág. 1) e apresentaram contestação (Id. 742828953 - Pág. 1 e Id. 743185958 - Pág. 1), oportunidade em que arguíram a **incompetência desta 7ª Vara Ambiental**, em razão da **prevenção ou da conexão por prejudicialidade** com a ação civil pública nº 0005716-70.2005.4.01.3200/AM e do cumprimento de sentença nº 1016749-49.2019.4.01.3200, oriundos da 1ª Vara Federal da SJAM.

Alegaram que a **tríplice identidade** (partes, pedidos e causa de pedir) entre esta ação e a ação civil pública nº 0005716-70.2005.4.01.3200 (cumprimento de sentença nº 1016749-49.2019.4.01.3200) seria irrelevante para se reconhecer a conexão por prejudicialidade, ao argumento de que haveria um **vínculo de identidade entre as ações**, bem como a **possibilidade de decisões conflitantes**, justificaria a conexão, segundo a **teoria materialista** adotada no art. 55, §3º, do CPC.

Também asseveraram a **incompetência desta 7ª Vara Ambiental** porque “essa discussão toda (da necessidade de licenciamento ordinário para o segmento C da BR 319) é a mesma tese defendida pelo MPF no cumprimento de sentença 1016749-49.2019.4.01.3200 e na ação civil pública originária (0005716-70.2005.4.01.3200/AM)”.

Sustentaram que **‘uma das causas de pedir do MPF, nessa tutela antecedente** (1022245-88.2021.4.01.3200), para que não ocorram as audiências públicas no processo de licenciamento do trecho do meio, é a alegação de **que ‘o EIA-RIMA a ser discutido não contempla o empreendimento em toda a sua extensão, contrariando decisão transitada em julgado’** (ID Num. 722143976 - Pág. 9), trazendo toda a discussão para essa cautelar da ação civil pública de nº 0005716-70.2005.4.01.3200/AM, em especial o **âmbito de abrangência do TAC** firmado entre DNIT e IBAMA, e do respectivo cumprimento de sentença de nº 1016749-49.2019.4.01.3200, em tramitação na 1ª Vara Federal dessa Seção Judiciária’.

Ademais, entendem que o autor pretende ‘trazer ao juízo dessa 7ª Vara Federal ambiental o cumprimento de sentença sobre o licenciamento ambiental decidido na ACP 0005716-70.2005.4.01.3200/AM, em tramitação em outro juízo, mas para que não haja o reconhecimento da incompetência, o requerente adicionou mais uma causa de pedir (pandemia)’.

No mérito, alegaram que ‘a primeira afirmação equivocada do autor é de que o EIA-RIMA a ser discutido não contempla o empreendimento em toda a sua extensão, contrariando decisão que transitou em julgado’, porque ‘nessa afirmação, constata-se **novamente a pretensão do MPF em incluir o Lote C (km 177,80 a 250,0) no licenciamento ambiental** que está sendo conduzido para o Trecho do Meio (km 250 e o km 655, 7). Dessa forma, para mostrar que a afirmação não é cabível e não faz o menor sentido, é apresentado a seguir a situação distinta de licenciamento ambiental dos referidos segmentos da BR 319’.

Afirmaram que ‘o EIA-RIMA a ser discutido nas audiências públicas da BR-319/AM contempla as obras do Trecho do Meio (km 250 ao km 655,7), estando em concordância com a decisão que transitou em julgado (ACP nº 0005716-70.2005.4.01.3200), conforme fundamentos acima e documentos em anexo, devendo-se indeferir o pedido de tutela antecedente e, no mérito, julgar improcedente a demanda’. Asseveraram que, contrariamente ao alegado pelo MPF, ‘**o EIA/RIMA foi enviado por esta Autarquia aos locais indicados tanto no Edital nº 41/2020 (doc. anexo), que trata da abertura de prazo para os pedidos de audiência pública, quanto no Edital no 17/2021 (doc. anexo), que informa os endereços em que serão realizadas as audiências públicas presenciais e virtuais**’. Ademais, destacou que os documentos comprobatórios de envio da primeira versão do EIA/RIMA (em 18 e 24 de agosto de 2020) e da revisão do EIA/RIMA (em 02 e 03 de agosto de 2021) ao público interessado, estariam disponíveis para consulta no respectivo processo administrativo (PA 50601.500008/2017-27) e nos comprovantes juntados aos autos.

(...)



3.19. Ainda na referida decisão de 27 de setembro de 2021, mostra-se oportuno destacar os seguintes trechos:

(...)

*Não se pretende aqui declaração de obrigatoriedade de realização de EIA-RIMA e licenciamento para o trecho 'C', que são questões que deverão ser dirimidas na ação de cumprimento de sentença nº 1016749-49.2019.4.01.3200. Mas se discute sim que eventual inadimplemento de dever de apresentação de EIA-RIMA de abrangência adequada compromete os pressupostos de realização da audiência pública, dentre os quais o acesso a informação qualificada, completa e suficiente ao dimensionamento dos impactos ambientais da BR-319.'*

(...)

*Em síntese, o MPF alegou que: a) o DNIT não licenciou e não elaborou estudo de impacto do trecho 'C', quando assim estaria obrigado a proceder (matéria para os autos nº1016749-49.2019.4.01.3200); b) que os estudos de impacto ambiental elaborados para o trecho do meio são insuficientes e que recente revisão do EIA-RIMA não foi apresentado em tempo suficiente para as análises técnicas a cargo do IBAMA (prazo que seria necessário para saber se deficiências anteriormente detectadas estão ou não sanadas); c) que os vícios elencados nos itens 'a' e 'b' comprometem o acesso a informação de qualidade, sem o qual a participação em audiências públicas estaria comprometido; d) que a realização de audiências públicas híbridas (sistema que congrega meios presenciais e virtuais) não atendem adequadamente aos requisitos de participação efetiva às pessoas e comunidades afetadas direta ou indiretamente pelas obras da BR319, destacando o contexto de pandemia covid-19 que exacerbada a vulnerabilidade socioambiental de povos tradicionais.*

*Assim, dois são os principais eixos principais de debates: questões afetas ao EIA-RIMA e audiências públicas; afinal os estudos de impacto ambiental (sua abrangência e suficiência) condicionam o acesso à informação de qualidade e, por consequência, a efetiva participação pública em audiências que se destinam a debater a viabilidade ambiental da BR-319.*

(...)

3.20. Ora, o próprio juízo da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM reconheceu que não cabe a este processo judicial (Processo nº 1022245-88.2021.4.01.3200) a declaração de obrigatoriedade de realização de EIA-RIMA e licenciamento para o trecho 'C', já que são questões que deverão ser dirimidas na ação de cumprimento de sentença nº 1016749-49.2019.4.01.3200.

3.21. Como transcrito na aludida decisão de 27/09/2021, o MPF alegou que:

**a) o DNIT não licenciou e não elaborou estudo de impacto do trecho 'C', quando assim estaria obrigado a proceder (matéria para os autos nº1016749-49.2019.4.01.3200);**

**b) que os estudos de impacto ambiental elaborados para o trecho do meio são insuficientes e que recente revisão do EIA-RIMA não foi apresentado em tempo suficiente para as análises técnicas a cargo do IBAMA (prazo que seria necessário para saber se deficiências anteriormente detectadas estão ou não sanadas);**

3.22. Dos argumentos acima, entende-se que o juízo da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM teria acatado apenas o 'argumento b)', já que o 'argumento a)' trata de questão a ser dirimida na ação de cumprimento de sentença nº 1016749-49.2019.4.01.3200. Portanto, a questão a ser tratada seria em relação a supostas deficiências, em tese, quanto à 'abrangência e suficiência' do EIA-RIMA.

3.23. A abrangência e suficiência do EIA-RIMA foram adequadamente delimitadas pelo IBAMA, órgão licenciador competente, responsável pela avaliação dos impactos ambientais do empreendimento.

3.24. Como exposto acima, o DNIT elaborou o EIA-RIMA conforme o Termo de Referência emitido pelo IBAMA. Além disso, procedeu à revisão do EIA/RIMA conforme orientação/manifestação técnica do IBAMA. Nesse contexto, o IBAMA emitiu a Licença Prévia nº 672/2022 para o empreendimento 'BR-319/AM - Trecho Porto Velho/RO - Manaus/AM: Restauração e Melhorias no Trecho do Meio, contemplando o trecho do km 250,7 ao km 656,4'.

3.25. Sobre a adequação da autorização das obras para o Lote C, cumpre esclarecer que as obras remanescentes neste segmento sempre tiveram autorização concedida



no âmbito do Termo de Acordo e Compromisso firmado entre DNIT e IBAMA. Ademais, tal autorização foi confirmada tanto em âmbito técnico pelo IBAMA, conforme OFÍCIO Nº 225/2020/DILIC (SEI DNIT 5942695), quanto em âmbito judicial, conforme decisão ID número 295417447, constante no Processo nº 1016749-49.2019.4.01.3200 (SEI DNIT nº 6403003), decisão esta que, pelas informações encaminhadas oficialmente a esta CGMAB, até o presente momento continua mantida.

3.26. Assim, com relação ao argumento do MPF de uma suposta incompletude do EIA-RIMA, por não haver licenciamento ordinário e EIA-RIMA contemplando o segmento C da BR-319, reiteramos os argumentos já apresentados no processo e apresentamos as observações adicionais acima.

3.27. Ademais, no que refere às audiências públicas, estas foram realizadas em conformidade com os normativos previstos para aquele período da pandemia, não havendo razão para considerá-las irregulares.”

**Feitas estas considerações, com o aditamento da petição inicial, verificamos que há coincidência entre o pedido da TCA nº 1022245-88.2021.4.01.3200 e o pedido constante na ACP nº 1001856-77.2024.4.01.3200, já que ambas requerem a anulação da LP IBAMA nº 672/2022.**

Desse modo, deve-se reconhecer a conexão por prejudicialidade, uma vez que as decisões tomadas em qualquer dos processos possuem o condão de influenciar na resolução da outra lide, o que gera, por seu turno, risco de decisões conflitantes e/ou contraditórias. Em situações deste jaez, o CPC determina que haja a reunião dos feitos para julgamento conjunto perante o juízo prevento:

“Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

(...)

§ 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.”

Contudo, vale lembrar que, no âmbito da TCA nº 1022245-88.2021.4.01.3200, DNIT e IBAMA arguíram a incompetência da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM, em razão da prevenção ou da conexão por prejudicialidade com a ACP nº 0005716-70.2005.4.01.3200/AM e o Cumprimento de Sentença nº 1016749-49.2019.4.01.3200, oriundos da 1ª Vara Federal da SJAM. Asseveraram a incompetência da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM porque “essa discussão toda (da necessidade de licenciamento ordinário para o segmento C da BR 319) é a mesma tese defendida pelo MPF no cumprimento de sentença 1016749-49.2019.4.01.3200 e na ação civil pública originária (0005716-70.2005.4.01.3200/AM)”.

Portanto, a TCA nº 1022245-88.2021.4.01.3200 (após aditamento) e a ACP nº 1001856-77.2024.4.01.3200 devem ser reunidas para decisão conjunta por **terem o mesmo pedido** (requerem anulação da LP IBAMA nº 672/2022). Ambas estão distribuídas à 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM. Todavia, se houver nova decisão reconhecendo a prevenção ou conexão por prejudicialidade da TCA nº 1022245-88.2021.4.01.3200 com a ACP nº 0005716-70.2005.4.01.3200/AM e o cumprimento de sentença nº 1016749-49.2019.4.01.3200, oriundos da 1ª Vara Federal da SJAM, as mesmas devem ser redistribuídas para a 1ª Vara Federal da SJAM tanto a TCA nº 1022245-88.2021.4.01.3200, quanto a ACP nº 1001856-77.2024.4.01.3200.

#### DA ILEGITIMIDADE ATIVA – AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Verifica-se que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região já decidiu, rechaçando pretensão que não se coaduna com as finalidades do ente e com a categoria:

“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. ASSOCIAÇÃO. REQUISITOS. FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. FINALIDADE AMPLAMENTE GENÉRICA PREVISTA NO ESTATUTO SOCIAL. RECURSO



**DESPROVIDO. SENTENÇA EXTINTIVA MANTIDA.** 1. O manejo de ação civil pública por associação, em regime de substituição processual, tem como um dos requisitos a pertinência temática. Além da exigência de sua constituição, na forma da lei, pelo prazo mínimo de um ano, a associação deve incluir, entre as suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, nos termos do art. 5º, V, b, da Lei 7.347/85. 2. **A finalidade genérica da associação prevista em seu estatuto social, abarcando integralmente o objeto da ação civil pública previsto no art. 1º da Lei 7.347/85, não satisfaz o requisito da legitimidade ativa, que é exigido para se propor demandas desse tipo. As associações civis necessitam ter finalidades institucionais compatíveis com a defesa do interesse transindividual que pretendam tutelar em juízo, sob pena de admitir-se a criação de uma associação civil para a defesa de qualquer interesse, o que desnaturaliza a exigência de representatividade adequada do grupo lesado. Desse modo, diante da ausência da pertinência temática, a autora não detém legitimidade para propor esta ação coletiva.** 3. *Apelação da autora a que se nega provimento. Sentença mantida em razão da ilegitimidade ativa.* (TRF-1ª Região – Quinta Turma - Proc. 0034536-18.2004.4.01.3400 - APELAÇÃO CIVEL – Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO COSTA, publ. no e-DJF1, de 25/04/2018).

Cumpra transcrever ainda, sentença proferida nos autos da ação civil pública nº 1003317-65.2017.4.01.3900, feito que tramita perante a 9ª Vara Federal Ambiental e Agrária/PA e decisão proferida nos autos do agravo de instrumento nº 1031382-96.2018.4.01.0000, *in verbis*:

“(…)

*Em que pese os fundamentos invocados pelo requerente, o presente feito merece extinção precoce.*

*Além dos pressupostos processuais, o Código de Processo Civil condiciona o julgamento de mérito à existência de determinados requisitos, a saber: interesse de agir e legitimidade ad causam (CPC, art. 485, VI).*

*Esses requisitos devem ser inferidos objetivamente pelo órgão julgador, desde o primeiro contato com a lide, indeferindo o pedido, de plano, se ausentes da inicial.*

*No caso dos autos, assiste razão à ANTT quanto à ilegitimidade ativa do requerente para o manejo da presente ação.*

*Observe-se que muito embora a Lei n. 7.347/85 em seu art. 5º preconize a legitimidade ativa para o ajuizamento de ações civis públicas das associações, deve-se ressaltar que tal legitimação não é de cunho genérico, mas requer, a teor do citado dispositivo legal, que esta ‘inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao o patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.’*

*Trata-se aqui do requisito da chamada ‘pertinência temática’, assim definido nas palavras de Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade: ‘...devem ter em seus fins institucionais a defesa dos mesmos tipos de interesses objeto da ação (requisito da pertinência temática), visando-se a garantir um mínimo de idoneidade e familiaridade com o interesse a ser protegido em juízo...’ (Interesses Difusos e Coletivos, Método, 7ª ed. pág. 65)*

*Por seu turno, no tocante à especificidade da condição dos sindicatos, o magistério de Hugo Nigro Mazzili assim define o alcance de sua legitimação ativa em sede de ações coletivas:*

*‘Nessa linha, a lei ordinária conferiu às entidades sindicais a possibilidade de atuarem como substitutos processuais não apenas de seus sindicalizados, mas também de todos os integrantes da categoria. Assim, detêm hoje legitimação para a defesa judicial não só dos interesses individuais, mas dos interesses coletivos, em sentido lato, de toda a categoria.’ (A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, Saraiva, 20ª ed. pág. 302.)*

*A tônica da legitimidade ativa dos sindicatos para as ações coletivas, portanto, é conferida pelo interesse da categoria que representam, sejam interesses individuais*



*ou coletivos, mas que, pela sua natureza, sejam inerentes à condição não só dos sindicalizados, mas da categoria como um todo por este representada.*

*Ora, no caso dos autos, muito embora não ignore este juízo a existência do item 'I' no art. 6º do estatuto do Sindicato autor, a qual prevê entre seus objetivos 'proteger o meio ambiente, o consumidor, a ordem econômica, a livre concorrência, o patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico', resta evidente que se trata de previsão de cunho meramente genérico que não se insere entre as finalidades institucionais do autor, as quais se encontram citadas no art. 5º e dizem respeito aos interesses de seus associados.*

*Nesse passo, não pode o Sindicato autor, o qual foi constituído 'para fins de informação, organização, coordenação, defesa e representação legal da categoria econômica dos transportadores rodoviários autônomos de bens' (art. 1º do estatuto), vir a juízo por meio da presente ação civil pública para obstar a construção de ferrovia sob a alegação de violação às normas de direito ambiental. Extrai-se com clareza da leitura de seu estatuto que tal conduta não se coaduna com suas finalidades institucionais e nem com a melhor interpretação da regra inserta no art. 5º da Lei n. 7.347/85.*

*Tal entendimento é corroborado pelos seguintes julgamentos do Superior Tribunal de Justiça que reconheceram que as associações e sindicatos devem ter interesses compatíveis com o direito vindicado em juízo, rechaçando previsões genéricas em seu estatuto como aptas a legitimá-las para a proposição de ações civis públicas sem a devida pertinência temática com suas finalidades institucionais.*

*Confira-se:*

**'PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMATIO AD CAUSAM DO SINDICATO. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. PREJUÍZO INDEMONSTRADO. NULIDADE INEXISTENTE. PRINCÍPIO DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS.**

*(...)*

*2. A pertinência temática é imprescindível para configurar a legitimatio ad causam do sindicato, consoante cediço na jurisprudência do E. S.T.F na ADI 3472/DF, Sepúlveda Pertence, DJ de 24.06.2005 e ADI-QO 1282/SP, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 29.11.2002 e do S.T.J: REsp 782961/RJ, desta relatoria, DJ de 23.11.2006, REsp 487.202/RJ, Relator Ministro Teori Zavascki, DJ 24/05/2004.*

*3. A representatividade adequada sob esse enfoque tem merecido destaque na doutrina; senão vejamos: '(...)A pertinência temática significa que as associações civis devem incluir entre seus fins institucionais a defesa dos interesses objetivados na ação civil pública ou coletiva por elas propostas, dispensada, embora, a autorização de assembleia. Em outras palavras, a pertinência temática é a adequação entre o objeto da ação e a finalidade institucional. As associações civis necessitam, portanto, ter finalidades institucionais compatíveis com a defesa do interesse transindividual que pretendam tutelar em juízo. Entretanto, essa finalidade pode ser razoavelmente genérica; não é preciso que uma associação civil seja constituída para defender em juízo especificamente aquele exato interesse controvertido na hipótese concreta. Em outras palavras, de forma correta já se entendeu, por exemplo, que uma associação civil que tenha por finalidade a defesa do consumidor pode propor ação coletiva em favor de participantes que tenham desistido de consórcio de veículos, não se exigindo tenha sido instituída para a defesa específica de interesses de consorciados de veículos, desistentes ou inadimplentes. Essa generalidade não pode ser, entretanto, desarrazoada, sob pena de admitirmos a criação de uma associação civil para a defesa de qualquer interesse, o que desnaturaria a exigência de representatividade adequada do grupo lesado.*

*Devemos perquirir se o requisito de pertinência temática só se limita às associações civis, ou se também alcançaria as fundações privadas, sindicatos, corporações, ou até mesmo as entidades e os órgãos da administração pública direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica. Numa interpretação mais literal, a conclusão será negativa, dada a redação do art. 5º da LACP e do art. 82, IV, do CDC. Entretanto, onde há a mesma razão, deve-se aplicar a mesma disposição. Os sindicatos e corporações congêneres estão na mesma situação que as associações civis, para o fim da defesa coletiva de grupos; as fundações privadas e até mesmo*



*as entidades da administração pública também têm seus fins peculiares, que nem sempre se coadunam com a substituição processual de grupos, classes ou categorias de pessoas lesadas, para defesa coletiva de seus interesses." in A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, Hugo Nigro Mazzilli, São Paulo, Saraiva, 2006, p. 277/278 (...)*

11. *Agravo Regimental desprovido, restando prejudicado o exame dos pedidos formulados na petição nº 00103627 (fls. 2042/2050) e na petição nº 00147907 (fls. 2051/2052), haja vista que exaustivamente examinados no presente Agravo Regimental. (AgRg no REsp 901.936/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/10/2008, DJe 16/03/2009)'*

*'PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. DECRETAÇÃO DE NULIDADE, SEM QUE TENHA HAVIDO PREJUÍZO. DESCABIMENTO. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. AÇÃO COLETIVA. RECONHECIMENTO PELO MAGISTRADO, DE OFÍCIO, DE INIDONEIDADE DE ASSOCIAÇÃO, PARA AFASTAMENTO DA PRESUNÇÃO LEGAL DE LEGITIMIDADE. POSSIBILIDADE. É PODER-DEVER DO JUIZ, NA DIREÇÃO DO PROCESSO, PREVENIR OU REPRIMIR QUALQUER ATO CONTRÁRIO À DIGNIDADE DA JUSTIÇA. ADEMAIS, O OUTRO FUNDAMENTO AUTÔNOMO PARA NÃO RECONHECIMENTO DA LEGITIMAÇÃO, POR SER O ESTATUTO DA ASSOCIAÇÃO DESMESURADAMENTE GENÉRICO, POSSUINDO REFERÊNCIA GENÉRICA A MEIO AMBIENTE, CONSUMIDOR, PATRIMÔNIO HISTÓRICO, TAMBÉM PATENTEIA A AUSÊNCIA DE LEGITIMAÇÃO DA AUTORA PARA DEFESA DE INTERESSES COLETIVOS DE CONSUMIDORES.*

1. *As ações coletivas, em sintonia com o disposto no artigo 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, ao propiciar a facilitação da tutela dos direitos individuais homogêneos dos consumidores, viabilizam otimização da prestação jurisdicional, abrangendo toda uma coletividade atingida em seus direitos.*

2. *Dessarte, como sabido, a Carta Magna (art. 5º, XXI) trouxe apreciável normativo de prestígio e estímulo às ações coletivas ao estabelecer que as entidades associativas detêm legitimidade para representar judicial e extrajudicialmente seus filiados, sendo que, no tocante à legitimação, '(...) um limite de atuação fica desde logo patenteado: o objeto material da demanda deve ficar circunscrito aos direitos e interesses desses filiados. Um outro limite é imposto pelo interesse de agir da instituição legitimada: sua atuação deve guardar relação com seus fins institucionais' (ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: RT, 2014, p. 162).*

3. *É digno de realce que, muito embora o anteprojeto da Lei n. 7.347/1985, com inspiração no direito norte-americano, previa a verificação da representatividade adequada das associações (adequacy of representation), propondo que sua legitimação seria verificada no caso concreto pelo juiz, todavia, essa proposta não prevaleceu, pois o legislador optou por indicar apenas quesitos objetivos (estar constituída há pelo menos 1 (um) ano e incluir, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico). Com efeito, o legislador instituiu referidas ações visando tutelar interesses metaindividuais, partindo da premissa de que são, presumivelmente, propostas em prol de interesses sociais relevantes ou, ao menos, de interesse coletivo, por legitimado ativo que se apresenta, ope legis, como representante idôneo do interesse tutelado' (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores – Lei 7.347/1985 e legislação complementar. 12 ed. São Paulo: revista dos Tribunais, 2011, p. 430).*

4. *Por um lado, é bem de ver que, muito embora a presunção iuris ET de iure seja inatacável - nenhuma prova em contrário é admitida -, no caso das presunções legais relativas ordinárias se admite prova em contrário. Por outro lado, o art. 125, III, do CPC [correspondente ao art. 139, III, do novo CPC] estabelece que é poder-dever do juiz, na direção do processo, prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da Justiça. Com efeito, contanto que não seja exercido de modo a ferir a necessária imparcialidade inerente à magistratura, e sem que decorra de análise eminentemente subjetiva do juiz, ou mesmo de óbice meramente procedimental, é plenamente possível que, excepcionalmente, de modo devidamente fundamentado, o magistrado exerça, mesmo que de ofício, o controle de idoneidade (adequação da representatividade) para aferir/afastar a legitimação ad causam de associação.*

5. *No caso, a Corte de origem inicialmente alinhavou que 'não se quer é a montagem*



*de associações de gaveta, que não floresçam da sociedade civil, apenas para poder litigar em todos os campos com o benefício do artigo 18 da Lei de Ação Civil Pública'; 'associações, várias vezes, surgem como máscaras para a criação de fontes arrecadadoras, que, sem perigo da sucumbência, buscam indenizações com somatório milionário, mas sem autorização do interessado, que depois é cobrado de honorários'. Dessarte, o Tribunal de origem não reconheceu a legitimidade ad causam da recorrente, apurando que 'há dado revelador: supostamente, essa associação autora é composta por muitas pessoas famosas (fls. 21), mas todas com domicílio em um único local. Apenas isso já mostra indícios de algo que deve ser apurado. Ou tudo é falso, ou se conseguiu autorização verbal dos interessados, que entretanto nem sabem para que lado os interesses de tais entidades voam'.*

*6. Ademais, o outro fundamento autônomo adotado pela Corte de origem para não reconhecer a legitimação ad causam da demandante, anotando que o estatuto da associação, ora recorrente, é desmesuradamente genérico, possuindo 'referência genérica a tudo: meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, e é uma repetição do teor do art. 5º, inciso II, da Lei 7.347/85' tem respaldo em precedente do STJ, assentando que as associações civis necessitam ter finalidades institucionais compatíveis com a defesa do interesse transindividual que pretendam tutelar em juízo. Embora essa finalidade possa ser razoavelmente genérica, 'não pode ser, entretanto, desarrazoada, sob pena de admitirmos a criação de uma associação civil para a defesa de qualquer interesse, o que desnaturaria a exigência de representatividade adequada do grupo lesado'. (AgRg no REsp 901.936/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/10/2008, DJe 16/03/2009) 7. Recurso especial não provido. (REsp 1213614 / RJ; Relator(a) Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO (1140); Órgão Julgador T4 - QUARTA TURMA; Data do Julgamento 01/10/2015; Data da Publicação/Fonte DJe 26/10/2015).*

*Assim, haurido meu convencimento na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o qual já teve oportunidade de apreciar em detalhes a matéria, tenho por bem indeferir a petição inicial, em face da ilegitimidade ativa do SINDICAM-MT e julgar extinto o processo sem exame do mérito, nos termos do art. 485, I e VI, c/c art. 330, II, todos do CPC/2015.*

*(...).".*

*"Trata-se de Agravo de Instrumento interposto por SINDICATO DOS TRANSPORTADORES RODOVIÁRIOS AUTÔNOMOS DE BENS DO ESTADO DO MATO GROSSO contra decisão proferida pelo juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Pará, nos autos da ação civil pública ajuizada pelo ora agravante, posteriormente substituído pelo Ministério Público Federal, contra a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, em que se discute a legalidade do processo de licenciamento ambiental da EF 170 - Ferrovia do Grão (Ferrogrão), a ser implantada entre o Município de Sinop (MT) e o Distrito de Mirituba (PA).*

*Na decisão agravada, o juízo monocrático extinguiu o processo sem resolução do mérito, excluindo o agravante da lide, por entender que não possui legitimidade ativa. Posteriormente, em sede de embargos de declaração, com efeitos infringentes, o Ministério Público Federal foi admitido como no polo ativo da ação, dando-se prosseguimento ao feito.*

*Em suas razões recursais, insiste o recorrente em sua permanência na lide instaurada no feito de origem, ao argumento de que possui pertinência temática, na medida em que possui entre suas finalidades institucionais a proteção do meio ambiente. Sustenta que a pertinência 'está relacionada com a proteção ao meio ambiente de trabalho dos motoristas autônomos, visto que o projeto da EF 170 - Ferrogrão os afeta diretamente, haja vista a perspectiva de eliminação de aproximadamente 10 mil postos de trabalho de motoristas.'*

*Regularmente intimada, a ANTT apresentou resposta ao recurso.*

*Não obstante os argumentos lançados pelo agravante, não vejo presentes, na espécie, os pressupostos do art. 1019, I, do novo CPC, a autorizar a concessão, ainda que parcial, da almejada antecipação da tutela recursal, na medida em que, tal qual consignou a decisão agravada, a simples referência genérica à proteção do meio ambiente como finalidade institucional não é suficiente para caracterizar a necessária pertinência subjetiva do sindicato e justificar sua manutenção no polo ativo da ação civil pública em referência.*

*Ademais, discute-se, no caso, a legalidade de licenciamento ambiental para fins de*



*instalação de ferrovia, enquanto o recorrente defende declaradamente os interesses de motoristas rodoviários autônomos, cujos postos de trabalho se encontram ameaçados. Nesse sentido, a breve alusão a 'meio ambiente de trabalho' não é suficiente para evidenciar a compatibilidade dos interesses dos sindicalizados com o direito posto em juízo.*

*Com estas considerações, indefiro o pedido de antecipação da tutela recursal formulado na inicial.*

*Oficie-se ao juízo monocrático, comunicando-lhe o inteiro teor desta decisão, para fins de ciência e cumprimento, na dimensão eficaz do art. 1008 do novo CPC.*

*(...)."*

Portanto, por não haver correlação entre a tutela jurídica pleiteada e os fins institucionais da autora, não sendo suficiente a simples referência genérica como finalidade institucional para caracterizar a necessária pertinência subjetiva, postula-se pelo indeferimento do pedido de tutela provisória e a extinção do processo, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

### **DA INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA**

Por outro lado, verifica-se que a ação civil pública não serve para os fins buscados pela autora, qual seja, o de adoção de ato concreto pela Administração Pública, circunstância que não se enquadra nos limites do art. 1º da Lei nº 7.347/1985.

Doutrinariamente, costuma-se dizer que o interesse processual, uma das condições da ação, somente existe quando se faz presente o trinômio necessidade-, utilidade e adequação.

A função primordial da ação civil pública, instituída pela Lei nº 7.347/1985, é a de responsabilizar os agentes causadores de danos morais e patrimoniais ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, etc., conforme relacionado nos diversos incisos do art. 1º da Lei da referida lei.

Diversamente, entretanto, objetivou a autora a implementação de um ato concreto pela Administração Pública, e não a responsabilização de algum agente por eventual dano causado àqueles bens juridicamente tutelados em sede de ação civil pública, o que revela, em princípio, o descabimento de sua propositura ou, em outras palavras, a inadequação de via eleita.

Ora, Excelência, a ação civil pública não é meio para pretensões dessa espécie. Debruçando-se sobre questões como essa, a melhor doutrina entende que o manejo da ação incorreta implica o reconhecimento da falta de interesse processual do autor. A solução, portanto, seria o indeferimento liminar da ação, nos termos do art. 330, III, do CPC.

Na verdade, a utilização da ação civil pública para fins aqui perseguidos desnatura o objeto e a idoneidade que lhe reconhece o ordenamento jurídico, o que, portanto, deve ser prontamente rechaçado por esse juízo, sendo imperiosa a extinção do feito sem resolução de mérito, com base no art. 485, VI, do CPC.

### **DA VEDAÇÃO À CONCESSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA QUE ESGOTE, NO TODO OU EM PARTE O OBJETO DA AÇÃO**

O ordenamento jurídico traz limitações específicas às antecipações de efeito da tutela em desfavor da Fazenda Pública (Lei nº 8.437/1992, Lei nº 9.494/1997 e Lei nº 12.016/2009). Nesse sentido, dispõe literalmente o § 3º, do art. 1º, da Lei n. 9.494/1997:

**"Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação".**



Recorde-se, neste ponto, que qualquer controvérsia acerca da constitucionalidade do dispositivo legal transcrito já foi definitivamente sepultada no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC n. 4 pelo STF, da qual irradia efeito vinculante.

Com efeito, **o deferimento do pedido de tutela provisória de urgência acarretará a concessão do próprio provimento final requerido, tornando inócua qualquer manifestação judicial posterior.** Isso é evidente porque **todo o pleito autoral final** seria contemplado com a concessão da tutela requerida.

Dessa forma, **tendo em vista os aludidos dispositivos que proibem a concessão de tutela provisória que esgote o conteúdo da demanda, requer-se o indeferimento do pedido de tutela provisória de urgência.**

## **DA PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. SEPARAÇÃO DE PODERES**

Deve-se observar que se está diante do “mérito administrativo”, privativo do administrador público, que não deve ser invadido pelo Poder Judiciário, limitando-se esse a aferir a razoabilidade do ato, sob pena de ofensa ao Princípio Constitucional da Separação e Harmonia entre os Poderes (art. 2º, da CF). Não pode, portanto, o Poder Judiciário impor ao Executivo, diretrizes de oportunidade e conveniência, a pretexto de tutela de interesses individuais.

Não restou provado pela autora, nem se aduzem aspectos jurídicos dos quais se extraíam a inadequação do ato administrativo impugnado às normas de regência da matéria. Corroboram essa asserção o ensinamento do mestre Hely Lopes Meirelles, a seguir transcrito:

*“Os atos administrativos, qualquer que seja sua categoria ou espécie, nascem com a presunção de legitimidade, independente de norma legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade na Administração, que, nos Estados de Direito, informa toda a atuação governamental. Além disso, a presunção de legitimidade dos atos administrativos responde à exigência de celeridade e segurança das atividades do Poder Público, que não poderiam ficar na dependência da solução de impugnação dos administrados, quanto à legitimidade de seus atos, para, só após, dar-lhes execução.*

(...)

*Outra consequência da presunção de legitimidade é a transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem a invoca. Cuide-se de arguição de nulidade do ato, por vício formal ou ideológico, a prova do defeito apontado ficará sempre a cargo do impugnante, e até sua anulação o ato terá plena eficácia.” (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editora, 1993, 18ª ed., pág. 141).*

E, no que diz respeito ao controle jurisdicional dos atos administrativos, o Poder Judiciário está limitado ao exame da regularidade formal, à luz do princípio da legalidade, sendo inviável qualquer discussão acerca do mérito administrativo, sob pena de ofensa ao Princípio da Separação de Poderes.

Diante dessa perspectiva, indispensável a reflexão sobre os efeitos judiciais negativos provenientes da interferência indevida do Poder Judiciário na esfera de competência da administração pública.

## **DO INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA**

Verifica-se que a anulação da Licença Prévia (LP) nº 672/2022, bem como uma eventual prolongada suspensão, implicará na necessidade de o DNIT despender mais recursos para atualizar ou até refazer estudos e projetos desse empreendimento. Isso implica inclusive no risco de estudos e projetos inteiros se tornarem inaproveitáveis em decorrência de desatualização.



Em levantamento de Auditoria realizado no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos referentes ao licenciamento ambiental da BR 319/AM/RO, o Relatório do Processo TC 025.639/2014-5, que instruiu o Acórdão nº 532/2020 - TCU, listou contratos e seus valores de que o DNIT até então se utilizara para fazer frente às demandas do licenciamento ambiental da rodovia BR-319/AM e, por extensão, do Trecho do Meio (Figura 01).

Figura 01 - Valores repassados pelo DNIT para estudos e programas ambientais na BR 319/AM/RO (até 25/9/2019).

Instituição	Ajuste	Objeto	Valor do Ajuste (R\$)	Valor Repassado <sup>(1)</sup> (R\$)
ICMBio	Termo de Cooperação 915/2010	Implementação e proteção das UCs Federais da BR-319.	33.488.161,00	31.195.670,11
DCT/Exército	Termo de Cooperação S/N	Demarcação das UC's Federais e Estaduais.	29.110.000,00	29.083.655,44
DEC/Exército	Termo de Cooperação 339/2010	Programa de Monitoramento e Controle de Faixa de Domínio da BR-319 (Segmento A, B e C).	15.993.708,92	15.993.708,92
COPPETEC	Contrato 139/2009	Execução de Programas Ambientais e gerenciamento técnico de processo de licenciamento ambiental	12.657.337,57	12.657.337,57
CEUC/SDS	Termo de Compromisso 219/2009	Implementação de 9 UCs estaduais do Amazonas localizadas na área de influência da BR-319	9.958.550,00	9.958.550,00
ENGESPRO	Contrato SR 213/2013	Complementação do EIA/RIMA	10.001.001,03	4.875.087,93

DEC/Exército	Plano de Trabalho 30.001.07.01.77.01	Programas ambientais dos segmentos A, B e C da BR-319	2.759.700,00	2.759.700,00
DEC/Exército	Plano de Trabalho 30.001.07.01.97.01	Elaboração de estudos para subsidiar a autorização para supressão da vegetação e obtenção das licenças de instalação para implantação e substituição de pontes	2.759.700,00	2.759.700,00
FUAI	Portaria 683	Elaboração do EIA/RIMA e PBA	2.023.306,00	2.023.306,00
DEC/Exército	Termo de Cooperação 453/2010	Elaboração de projeto de engenharia para os portais de fiscalização.	1.497.379,66	1.497.379,66
FUA II	Portaria 1922	Adequações do EIA/RIMA	1.081.646,55	1.081.646,55
Consórcio Etnias	Contrato SR 213/2013	Estudos do Componente Indígena	2.117.293,74	112.460,03
<b>TOTAL</b>			<b>121.330.490,73</b>	<b>113.885.742,18</b>

Fonte: TCU. (1) O ICMBio e o Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) do Exército restituíram ao DNIT parte dos recursos recebidos.

Tem-se, portanto, o montante da ordem de uma centena de milhões de reais (valores não atualizados) despendidos com o licenciamento ambiental até o momento.

Até o presente momento, podemos adicionar a essa lista os seguintes contratos já executados ou em execução que se destinam a atender à reconstrução/pavimentação do Trecho do Meio da BR-319/AM (Tabela 01).



Tabela 01 - Outros contratos celebrados pelo DNIT não constantes do Relatório do Processo TC 025.639/2014-5, que instruiu o Acórdão nº 532/2020 - TCU.

Contrato	Objeto	Valor a Preço Inicial (mês/ano)
00 00157/2021	Elaboração do Plano Básico Ambiental (PBA), Inventário Florestal, Projeto Arqueológico, Plano de Ação de Combate à Malária, execução de campanhas de fauna e demais obrigações ambientais necessárias à obtenção da Licença de Instalação (LI) e Autorização de Supressão de Vegetação (ASV), para a reconstrução e pavimentação da BR-319/AM, segmento entre o Km 250 ao Km 655,7, denominado "trecho do meio".	R\$ 1.600.000,00 (01/2020)

Além dos recursos a serem despendidos com a atualização de estudos e projetos, há que considerar os custos futuros incorridos na inexistência de pavimento no Trecho do Meio da BR-319/AM.

Nessa esteira, há os custos adicionais recorrentes de se manter rodovia não pavimentada em comparação aos custos de se manter essa rodovia pavimentada.

De maneira qualitativa, o Relatório do Processo TC 015.334/2009-5, que instruiu o Acórdão nº 275/2010-TCU-Plenário (tratou de solicitação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA do Senado Federal, de realização de auditoria contábil, financeira, orçamentária e operacional nas obras de pavimentação e recuperação da BR-319, trecho Manaus/AM a Porto Velho/RO), consignou:

*"É inegável, após as informações levantadas, que a reconstrução e operacionalização da BR-319 desencadeará benefícios econômicos para a região, seja decorrente da melhoria e ampliação da logística de transporte, seja pela interligação ao Centro-Sul do país a países fronteiriços do norte do país, seja pelo desenvolvimento do potencial turístico. Todavia, o aspecto econômico não é o principal fator para a decisão política de reconstruir a estrada. Os aspectos da integração das capitais do Amazonas e Roraima, o fator decorrente da segurança nacional e as melhorias de condições sociais para as populações envolvidas direta ou indiretamente na área de influência da estrada devem ter pontuação mais relevantes no processo decisório, em razão de todas as contingências estruturais, dimensionais, ambientais, econômicas e sociais dessa peculiar região do território brasileiro."*

Aliás, do Relatório do Acórdão nº 275/2010-TCU-Plenário merecem destaques alguns trechos sobre a importância da reconstrução do pavimento da BR-319/AM, com os nossos grifos:

"(...)

**Além da questão de interesse social decorrente da aludida declaração formal, a rodovia BR-319 apresenta uma nuance de segurança nacional.**

O Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, trazia a seguinte disposição:

*'Art. 1º São declaradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais, na região da Amazônia Legal, definida no artigo 2º, da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura, em cada lado do eixo das seguintes rodovias já construídas, em construção ou projetadas:*

(...).

*VI - BR-319 - Trecho: Manaus-Humaitá-Porto Velho, na extensão aproximada de 760 km;'*

*O referido normativo foi revogado pelo Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, o qual deixou de fazer referência às rodovias, passando a utilizar o critério do município. Veja-se:*

*'Art. 1º Deixam de ser consideradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as atuais terras públicas devolutas situadas nas faixas, de cem quilômetros de largura, em cada lado do eixo das rodovias, já construídas, em construção ou projetadas, a que se refere o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, observado o disposto neste artigo.*

*Parágrafo único. Persistem indispensáveis à segurança nacional e sob o domínio da União, dentre as terras públicas devolutas em referência, as que estejam:*

(...).



*II - contidas nos Municípios de Humaitá (AM), São Gabriel da Cachoeira (AM), Caracaraí (RR), Porto Velho (RO), Ji-Paraná (RO), Vilhena (RO), Altamira (PA), Itaituba (PA), Marabá (PA) e Imperatriz (MA).'*

*No caso presente, a BR-319 passa pelos municípios de Humaitá e Porto Velho, revelando-se que parte de seu trajeto encontra-se em área de segurança nacional.*

**Além deste aspecto formal, é relevante a explicação fornecida pelo Comando da 12ª Região Militar, por meio do Of. Nº 058/C3L, de 13 de outubro de 2009, que busca demonstrar materialmente a importância da rodovia para a segurança nacional. Segundo a referida unidade militar, as organizações militares sediadas nos Estados de Rondônia, leste do Acre e sul do Amazonas, fazendo fronteira com o Peru e a Bolívia, dependem logisticamente da 12ª Região Militar, que está sediada em Manaus. Além das informações, o referido comando encaminhou o filme de reconhecimento da estrada realizado no início do ano de 2009 (fls. 154/156, anexo 1).**

**Da mesma forma, a 17ª Brigada de Infantaria de Selva, que ocupa o espaço geográfico mencionado, está localizada em Porto Velho, de modo que a BR-319 torna-se imprescindível por ser uma ligação entre o órgão apoiador (12ª Região Militar) e a unidade operacional (17ª Brigada de Infantaria de Selva), seja em ambiente de hostilidade ou em ambiente de paz.**

(...)

**Os empreendimentos de interesse social não podem ser avaliados estritamente pelo aspecto econômico, pois muitos projetos de infraestrutura na Amazônia têm uma relação de custos superior aos benefícios econômicos gerados, como exemplos os aeroportos de Tabatinga/AM, Rio Branco/AC e Humaitá/AM, Programa Luz para Todos, dentre outros.**

**Todavia, a justificativa para sua construção reside no aspecto social, em especial o aspecto de integração, estratégia de suporte logístico militar, presença do estado, saúde e assistência social, combate a endemias, dentre outros.**

*Os custos devem ser minimizados com projetos modernos e enxutos, com combate ao desperdício e desvio de recursos, para que o empreendimento cumpra a sua função social. **Os custos decorrentes do projeto justificam-se pelos benefícios de interesse social e segurança nacional nessa região, bem como poderá gerar demanda de fluxo de cargas e aproveitamento turístico.***

(...)

**Em relação à reconstrução e trafegabilidade da BR 319 como um todo, o levantamento de auditoria constatou que os prefeitos dos municípios que serão cortados pela estrada, as entidades de classe patronal do comércio e da indústria do Amazonas, Roraima e Rondônia, autoridades estaduais desses estados, como representantes da sociedade, **mostraram-se favoráveis ao empreendimento, em razão dos possíveis benefícios que possam ser gerados, como integração, redução do isolamento, acesso à saúde e educação e desenvolvimento.****

Também qualitativamente, a seção "10.7. Não Realização", do "Capítulo 10 - Alternativas Tecnológicas e Locacionais" (SEI IBAMA 13119523, SEI DNIT 8550584) do Estudo de Impacto Ambiental, principal estudo que instrui um procedimento de licenciamento ambiental, lista consequências, tanto positivas como negativas, para a eventual não realização do empreendimento. Em suma, destacamos a manutenção dos problemas de tráfego para todos os usuários da rodovia, principalmente na estação chuvosa, transformando em dias a duração de uma viagem entre Manaus/AM e Porto Velho/RO, que poderia durar até um dia; manutenção de dificuldade logística para prevenção e combate ao cometimento de crimes ambientais; dificuldades existentes ao acesso dos órgãos governamentais quanto à implementação de ações relacionadas à gestão, fiscalização e manutenção das áreas protegidas (Unidades de Conservação, Terras Indígenas) ao longo do trecho; dificuldades de deslocamento dos usuários e populações residentes no Trecho do Meio, prejudicando a busca de serviços básicos para sobrevivência e subsistência familiar; e dificuldades para maior presença das diversas instâncias de Estado na região, repercutindo no desenvolvimento regional de integração de comunidades, relegando as pessoas que vivem nessa região a um processo de marginalização econômica e social.

A Licença Prévia (LP) nº 672/2022, como veremos adiante, não foi emitida em contrariedade à necessidade de medidas de governança ambiental.



Antes de adentrar como o órgão ambiental licenciador considerou a necessidade de medidas de governança ambiental, cumpre salientar que as atividades indicadas pelo GT da BR-319 não podem operar como "pré-condicionantes" ao andamento licenciamento ambiental prévio, pois a legislação que rege o procedimento de licenciamento ambiental não prevê qualquer instituto que se afigure a "pré-condicionantes" para emissão de uma licença ambiental prévia, senão prevê que a própria licença ambiental contenha as pertinentes condicionantes, cujo cumprimento far-se-á necessário para a emissão da sucedente Licença Ambiental de Instalação.

Sobre esse ponto, vejamos como dispõe a Resolução n° 237, de 22/12/1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente:

*"Art. 8° O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:*

*I - Licença Prévia (LP) - 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;***

*II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;*

*III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.*

*Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade." (grifos nossos).*

Feita esta breve introdução sobre o tema, mostra-se oportuno tecer alguns comentários sobre particularidades jurídico-administrativas do DNIT e sobre como o TCU, no âmbito do Acórdão n° 275/2010-TCU-Plenário (SEI DNIT 17785743), analisou o licenciamento ambiental do empreendimento em questão, sobretudo a questão das "pré-condicionantes".

Deve-se evidenciar que o DNIT é uma autarquia que compõe a Administração Pública Federal, de modo que as ações desempenhadas devem ser balizadas pelos princípios administrativos, destacando-se os princípios da economicidade, eficiência e efetividade, além da proporcionalidade e razoabilidade. O Decreto-Lei n° 4.657/1942 prevê, em seu art. 20, que "nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão" e que "a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas". O Decreto-Lei n° 4.657/1942 também prevê, em seu art. 21, que a "decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas" e que tal decisão "deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos".

Vale destacar que tais critérios vão ao encontro do disposto na Lei n° 9.784/1999 (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), a qual prevê, no parágrafo único do seu art. 2º, que nos processos administrativos (dentre eles o processo de licenciamento ambiental) serão observados, entre outros, os critérios de "adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público" (inciso VI) e "interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação" (inciso XIII).



Além disso, faz-se necessário destacar a finalidade institucional e a esfera de atuação do DNIT (autarquia federal), conforme disposto nos trechos adiante transcritos dos arts. 79, 80, 81 e 82 da Lei nº 10.233/2001 (Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências):

*“Art. 79. Fica criado o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, pessoa jurídica de direito público, submetido ao regime de autarquia, vinculado ao Ministério dos Transportes.*

*Parágrafo único. O DNIT terá sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais.*

*Art. 80. Constitui objetivo do DNIT implementar, em sua esfera de atuação, a política formulada para a administração da infra-estrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.*

*Art. 81. A esfera de atuação do DNIT corresponde à infraestrutura do Sistema Federal de Viação, sob a jurisdição do Ministério da Infraestrutura, constituída de:*

*(...)*

*II – ferrovias e rodovias federais;*

*Art. 82. São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação:*

*I – estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para os programas de segurança operacional, sinalização, manutenção ou conservação, restauração ou reposição de vias, terminais e instalações;*

*II – estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para a elaboração de projetos e execução de obras viárias;*

*(...)*

*IV - administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis, em hidrovias situadas em corpos de água de domínio da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte;*

*(...)*

*§ 3º É, ainda, atribuição do DNIT, em sua esfera de atuação, exercer, diretamente ou mediante convênio, as competências expressas no art. 21 da Lei nº 9.503, de 1997, observado o disposto no inciso XVII do art. 24 desta Lei.”*

No que se refere às rodovias, vale destacar que o § 3º, do art. 82, acima transcrito, faz referência ao art. 21 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB). O Poder Público (no caso, o DNIT), na condição de administrador de rodovias, deve zelar pela segurança operacional da rodovia e, assim, pela salvaguarda de vidas humanas. O DNIT compõe o Sistema Nacional de Trânsito na condição de “entidade executiva rodoviária da União” (inciso IV do art. 7º do CTB), sendo atribuição do DNIT, em sua esfera de atuação, exercer, diretamente ou mediante convênio, as competências previstas no art. 21 do CTB (§ 3º do art. 82 da Lei nº 10.233/2001). Nesse sentido, o § 2º do art. 1º do CTB prevê que o “trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito”. A ausência ou demora na realização de serviços necessários nas rodovias (a exemplo de manutenção, melhoramentos, pavimentação, ampliações de capacidade, etc.) compromete as condições de segurança da via, o que gera grave risco de acidentes.

De acordo com o § 3º do art. 1º da Lei nº 9.503/1997, os “órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro”. Nesse contexto, a gestão de uma rodovia, bem como de sua faixa de domínio, deve priorizar a segurança operacional e obedecer às condições de segurança do trânsito estabelecidas pelo órgão ou entidade com circunscrição



sobre a via. Vale destacar, ainda, que a Emenda Constitucional nº 90, de 15/09/2015, ao alterar a redação do *caput* do art. 6º da Constituição Federal de 1988 – CF/1988, conferiu ao “direito ao transporte” o status de “direito social constitucional”. Assim, o Poder Público (no caso, o DNIT) não pode deixar de realizar os serviços necessários à garantia da segurança operacional rodoviária, sob pena de descumprir seu dever constitucional e legal (CF/1988, Lei nº 9.503/1997 e Lei nº 10.233/2001).

Em suma, o DNIT (autarquia federal, prestadora de serviço público) foi criado com a finalidade de administrar a infraestrutura do Sistema Federal de Viação (Lei nº 10.233/2001) e não com o objetivo de se apresentar como o gestor/executor de todas as políticas e serviços públicos incidentes no entorno de um empreendimento de infraestrutura de transportes (ex: rodovias, ferrovias...). Ou seja, o DNIT deve ser tratado como mais um “ator público” (juntamente com IBAMA, FUNAI, PRF, ANTT, Prefeituras, MS, etc.) que executa os serviços de interesse público sob sua competência (no caso, administrar a infraestrutura de transportes no âmbito federal). Assim, no âmbito de licenciamento ambiental, o DNIT não pode ser “transformado” em um “garantidor” de todas as demandas que surjam no entorno do empreendimento.

Com relação ao licenciamento ambiental da pavimentação/reconstrução da rodovia BR-319, o TCU, no âmbito do Acórdão nº 275/2010-TCU-Plenário (SEI DNIT 17785743?), verificou a ocorrência de “**distorções do licenciamento ambiental**” antes da concessão da Licença Prévia. No caso, foram previstas “pré-condicionantes”, ou seja, medidas a serem cumpridas antes da emissão da licença prévia ou de instalação. O TCU, no referido acórdão, constatou que “nenhuma das pré-condicionantes depende diretamente do empreendedor, pois são pertinentes a políticas públicas que envolvem questões ambientais, indígenas, fundiárias, sociais, dentre outras, pois o empreendimento não pode ser a solução para a falta de estrutura dos diversos órgãos envolvidos, de forma que haja custeio e investimento para adequação das atividades de fiscalização, controle e monitoramento das áreas envolvidas no entorno da BR-319”. O citado acórdão pontuou, ainda, que “não é o empreendedor o responsável por tais ações, vez que se trata de adoção de políticas públicas governamentais com repercussão em diversas áreas de governo”.

Sobre essa questão, merecem destaque alguns trechos do Relatório e do Voto do Acórdão nº 275/2010-TCU-Plenário (SEI DNIT 17785743?), com os nossos grifos:

*“Trata-se de solicitação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA do Senado Federal, encaminhada a este Tribunal pelo presidente da CMA, Senador Renato Casagrande, por meio do Ofício nº 44/2009-CMA, de 30/6/2009, fl. 1, no qual requer, com fulcro no art. 71, incisos IV e VII da Constituição Federal, a realização de auditoria contábil, financeira, orçamentária e operacional nas obras de pavimentação e recuperação da BR 319, rodovia que liga Manaus/AM a Porto Velho/RO, a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.*

(...)

*5. Vertente ambiental.*

*A questão ambiental vem sendo colocada como a principal preocupação para a não liberação de licença ambiental para execução do trecho central da rodovia BR-319 e desde a celebração do TAC, em 2007, todas as obras no referido trecho não podem ser executadas, até a expedição da referida licença.*

(...)

**Pré-condicionantes estabelecidas pelo GT.**

*Ao final dos trabalhos do GT foram apresentadas no Relatório Final, datado de 17 de dezembro de 2008, **10 (dez) pré-condicionantes para serem cumpridas antes da emissão da licença prévia ou de instalação**, conforme relacionadas abaixo (fls. 545/554, anexo 1, vol. 2):*

**1 – Disponibilização prévia de recursos conforme apresentado no Plano de Proteção e Implementação das Unidades de Conservação da BR-319.**

*Justificativa: necessidade de início das ações relativas aos instrumentos de implementação e gestão das Unidades de Conservação, tais como proteção, constituição de conselhos, planejamento e contratação de servidores, entre outros previstos no referido documento.*



Prazo: até a Licença Prévia.

**2 – Implantação imediata de ações interinstitucionais (IBAMA, ICMBIO, IPAAM, DPF) de proteção e vigilância para a área de influência da BR-319, visando impedir o desmatamento e a descaracterização da área.**

Justificativa: atividades de monitoramento e fiscalização realizadas pelos órgãos ambientais na região têm evidenciado que o processo de ocupação desordenado, associado a elevados índices de desmatamento, tem se intensificado ao longo dos últimos meses, requerendo ações concretas e planejadas de proteção. Esse aspecto é particularmente 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.

Prazo: até a licença prévia.

**3 – Execução imediata de ações visando a demarcação e sinalização das Unidades de Conservação e Projetos de Assentamentos Rurais.**

Justificativa: a sinalização e demarcação são passos para o reconhecimento e a consolidação das unidades de conservação (UC), assim como os projetos de assentamento rurais (AR). Dessa forma, e considerando a expressiva área de abrangência da UC e (proteção ambiental) PA na região da BR-319, faz-se necessário, uma análise estratégica dos principais locais de pressão sobre essas áreas para que sejam, neste primeiro momento, devidamente sinalizadas e demarcadas em caráter emergencial.

Prazo: até a licença de instalação.

**4 – Elaboração e execução de um Plano de Desenvolvimento e Regularização Fundiária pelo INCRA para as áreas ao longo da BR-319.**

Justificativa: constata-se que muitos dos projetos de assentamento rurais criados pelo INCRA apresentam, ao longo do tempo, um processo de descaracterização da proposta original, normalmente conduzindo a índices de desmatamento acima dos percentuais permitidos, bem como, concentração fundiária de terras. Desistência, venda ou repasse ilegal de lotes, atrasos no repasse de créditos agrícolas e implementação de atividades produtivas sem o devido acompanhamento técnico, além da incorporação de novos parcelamentos de áreas de reserva legal são alguns dos aspectos que condicionam tal situação. A elaboração de um Plano de Desenvolvimento e Regularização Fundiária deve prever, à semelhança do Plano de Proteção e Implementação das Unidades de Conservação da BR-319, um conjunto de ações, calcadas 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. Também deve prever um plano específico para os processos de regularização fundiária nas áreas externas aos projetos, inclusive reavaliando a validação de títulos outrora expedidos e que por ventura não tenham mais validade, permitindo que novas demandas possam ser satisfeitas, minimizando a pressão de ocupação em áreas desocupadas.

Prazos: elaboração do plano até a licença prévia e execução até a licença de instalação.

**5 – Elaboração e execução, pelos órgãos ambientais estaduais, de um plano de regularização ambiental das propriedades particulares identificadas, assim como dos projetos de assentamento rurais.**

Justificativa: a regularização ambiental de propriedades e empreendimentos rurais possibilita, associado ao processo de ordenamento territorial, um controle e monitoramento mais efetivo por parte dos órgãos ambientais. Possibilita, ainda, a identificação eficiente e de baixo custo do infrator, melhorando a eficácia das ações de proteção. Ressalta-se a importância de que as ações sejam priorizadas, em um primeiro momento, nas áreas de entorno das unidades de conservação, subsidiando o planejamento regional e minimizando impactos às unidades. Nesse sentido, é de grande relevância a reestruturação e implementação de um Plano de Regularização Ambiental, definindo competências, estruturação de banco de dados, fluxo de informações e vistorias, entre outros.

Prazos: elaboração do plano até a licença prévia. Quanto à execução, 50% deverá ser realizado até a licença de instalação e 100% deverá ser realizado até a licença de operação.

**6 – Levantamento, organização e disponibilização de informações geográficas relacionadas aos órgãos públicos com ações de desenvolvimento previstas ao longo do eixo da BR-319, visando a compatibilização de atividades.**



*Justificativa: 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.*

*Prazos: elaboração até a licença prévia e implementação até a licença de operação.*

**7 – Garantir, no processo de licenciamento ambiental de recuperação da rodovia, a manutenção de conectividade das áreas naturais relevantes, com 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.**

*Justificativa: a manutenção de habitats e implantação de corredores de fauna visam garantir o fluxo de indivíduos (e de genes) em populações com forte tendência ao isolamento por ocasião da recuperação da BR-319 e decorrente consolidação da ocupação.*

*Prazos: elaboração até a licença prévia e implementação até a licença de instalação.*

**8 – Criação de vagas, autorização de concursos e alocação de recursos nas instituições.**

*Justificativa: fortalecer as principais instituições, tais como IBAMA, ICMBIO, INCRA, FUNAI, OEMAS, Institutos de Terras Estaduais e Serviço Florestal, responsáveis pela gestão das áreas sob influência da BR-319.*

*Prazos: disponibilização de pessoal de apoio (Exército, Polícia Federal/Estadual, Bombeiros) até a licença prévia e realização de concursos públicos (vagas ICMBIO) até licença de instalação.*

**9 – Formulação e implementação de programas estratégicos com vistas ao desenvolvimento social e econômico da região, tais como ecoturismo e agro-extrativismo.**

*Justificativa: o desenvolvimento e fortalecimento econômico da região amazônica ainda carecem 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 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.*

*Prazos: formulação até a licença de instalação e implementação até a licença de operação.*

**10 – Que seja previamente formado um Comitê Gestor para planejar, acompanhar e monitorar a implementação dessa e outras ações previstas para a região.**

*Justificativa: 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 vinculadas a diferentes esferas administrativas, fosse acompanhado por Comitê de caráter estratégico e executivo, possibilitando a eficaz execução e monitoramento dessas ações.*

*Prazo: formação do Comitê até a licença prévia.*

*O Ministro do Meio Ambiente, por meio do Of. 038/2009/GM/MMA, de 8 de janeiro de 2009, encaminhou o relatório do GT-BR-319 ao Presidente do IBAMA, determinando que as conclusões fossem incorporadas ao processo de licenciamento ambiental (fls. 544, Anexo 1, Vol. 2).*

*(...)*

*Apesar de o Ministro do Meio Ambiente ter solicitado que as pré-condicionantes fossem incluídas no processo de licenciamento, o Diretor do DILIC afirma que as mesmas não fazem parte daquele processo e sim de um conjunto de ações orientadoras de políticas públicas, entendidas como necessárias para assegurar a sustentabilidade ambiental. Essas supostas posições antagônicas, contudo, materialmente, caminham na mesma direção, pois caso aquelas medidas não sejam atendidas, o IBAMA não concederá as licenças ambientais.*

**As propostas do grupo de trabalho para nortear as políticas públicas de preservação do entorno da BR-319 são importantes, todavia, incorporá-las como pré-condicionantes temporárias para o licenciamento ambiental fogem**



**ao que estabelece a legislação, em especial a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Ressalte-se que essa resolução trata de condicionantes que podem constar na Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operações, conforme art. 8º, incisos I, II e III e não antes destas.**

Além disso, **nenhuma das pré-condicionantes depende diretamente do empreendedor, pois são pertinentes a políticas públicas que envolvem questões ambientais, indígenas, fundiárias, sociais, dentre outras, pois o empreendimento não pode ser a solução para a falta de estrutura dos diversos órgãos envolvidos, de forma que haja custeio e investimento para adequação das atividades de fiscalização, controle e monitoramento das áreas envolvidas no entorno da BR-319.**

Como analisado no tópico seguinte, **o DNIT vem disponibilizando recursos para demarcação e criação de unidades de conservação, para projetos de postos de fiscalização e para demais ações decorrentes dessas pré-condicionantes.**

Nesse sentido, **foi criado pela Portaria Interministerial nº 1 de 19 de março de 2009, o Comitê Gestor Interministerial da BR-319 para acompanhar a implementação de tais pré-condicionantes**, sendo formado por representantes dos Ministérios dos Transportes, Meio Ambiente, Justiça, Desenvolvimento Agrário, Planejamento Orçamento e Gestão, além do IBAMA, DNIT, INCRA, Polícia Federal, e Polícia Rodoviária Federal, Instituto Chico Mendes e dos governos dos estados do Amazonas e Rondônia. Foram realizadas várias reuniões de trabalho para definição e realização das ações propostas (fls. 844/1042, Anexo I, Vol. 4).

**Entende-se que não é o empreendedor o responsável por tais ações, vez que se trata de adoção de políticas públicas governamentais com repercussão em diversas áreas de governo.** Assim, quem deveria estar a frente dessas ações seria o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e não o Ministério dos Transportes ser o responsável pela articulação de vários setores do governo. Em que pese tal fato estar acontecendo, registre-se que o MT tem conseguido grandes avanços.

(...)

O diagnóstico e a regularização fundiária são importantes instrumentos para controle ambiental e no relatório de campo do INCRA foram relacionados, inclusive, os moradores daqueles imóveis, fato que facilitará na regularização fundiária (relatório em CD INCRA, fl. 709, anexo I, vol. 3).

**Por outro lado, entende-se que não se podem colocar tais medidas como requisitos ou pré-condicionantes para concessão de licença ambiental, tendo em vista que tais ações independem do empreendedor.**

Deve-se fiscalizar e controlar para evitar invasões, desmatamento e queimadas nestas áreas, enquanto se faz a regularização fundiária.

(...)

III – Conclusão.

(...)

Licenciamento ambiental é processo e o processo tem o seu disciplinamento na Lei nº 6.938, de 1981, e Resolução Conama nº 237, de 1997. O que se viu no processo de licenciamento foi uma forte discricionariedade do Ibama, primeiro apresentando várias versões definitivas do termo de referência e depois realizando complementações sucessivas e até desnecessárias para elaboração e análise do EIA-RIMA. Além disso, **o ministro do Meio Ambiente determinou a inclusão de 10 (dez) pré-condicionantes ao referido processo, as quais versam sobre políticas públicas na área ambiental e fundiária, cuja solução não depende do empreendedor e sim do próprio Governo Federal.** Ressalte-se que a Resolução Conama nº 237, de 1997, trata de condicionantes que podem constar na Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operações, conforme art. 8º, incisos I, II e III, e não antes delas.

**Condicionar o licenciamento ao cumprimento de diversas políticas de governo, as quais não dependem o empreendedor é uma forma indireta de postergar a decisão sobre a viabilidade do projeto e paralisá-lo, nesse caso, indo ao encontro do que pregam os pesquisadores e organizações não-governamentais contrárias ao empreendimento.**

É necessária a presença do Estado na região, tendo em vista que nos próprios



relatos das fiscalizações do Ibama, **umentaram áreas de desmatamento, criação de gado, queimadas e construções nas áreas de influência direta e indireta do empreendimento**. Isso pode desencadear o aumento de queimadas, desmatamento, tráfico de animais, invasões, grilagem de terras e demais males decorrentes. **Portanto, as ações definidas pelo GT como pré-condicionantes são necessárias, mas não podem ser utilizadas no processo de licenciamento, devendo ser tomadas como políticas públicas capitaneadas por um ministério coordenador dessas ações, tais como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.**

Se a estrada pode gerar males ao meio ambiente, **pode também mitigar esses danos**, caso o Estado mantenha presença e fiscalize a região. A criação das unidades de conservação, dos postos de fiscalização e a regularização fundiária são instrumentos mitigadores de possíveis danos. **Todavia, diferente do que propugna o Ministério do Meio Ambiente, acompanhado pelo Ibama, estruturar postos de fiscalização com pessoal, equipamentos e veículos em uma área extremamente extensa e erma, sem vias de acesso de suporte, tornará o processo de fiscalização ineficaz, tendo em vista que a estratégia de combate contra a grilagem de terras, desmatamento, transporte e venda de madeira ilegal, queimadas é a logística, capaz de evitar o dano antes ou durante a sua realização**. Ressalte-se que a estrada, com previsão para 2010/2011, estará funcionando plenamente de Manaus até o km 250 e do km 655 a Porto Velho.

**Sem a estrada funcionamento plenamente, haveria dificuldade terrestre em fazer esse combate e os meios aéreos e fluviais tornariam o deslocamento dispendioso e ineficaz para tais ações**. Portanto, deve-se encontrar solução viável para o impasse, talvez com a construção concomitante dos postos de fiscalização e contratação de pessoal paralelamente com a reconstrução da estrada.

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, para considerá-la integralmente atendida, nos termos dos arts. 4º, inciso I, alínea “b”, 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução TCU nº 215, de 20 de agosto de 2008;

9.2. **determinar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que:**

9.2.1. ao definir o termo de referência para elaboração de estudo de impacto ambiental, procure determiná-lo de forma definitiva, para **evitar pedidos de complementações sucessivos, os quais atrasam o desenvolvimento regular do processo de licenciamento, demandando mais recursos financeiros, humanos, patrimoniais e tecnológicos e atrasando a realização de obras necessárias para atendimento de interesses da sociedade**, nos termos do art. 10 da Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997;

9.2.2. **solicite no termo de referência somente informações necessárias e indispensáveis para avaliação do impacto ambiental, evitando duplicidade de esforços e de recursos com solicitações que não dizem respeito ao licenciamento ou que já foram prestadas pelo empreendedor**, nos termos do art. 10 da Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997;

9.3. enviar, via Presidência do TCU, cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à **Casa Civil da Presidência da República**, para que, querendo, **adote as medidas que considerar necessárias em relação às ações definidas pelo Grupo de Trabalho – GT BR 319, criado, em 22 de agosto de 2008, por meio da Portaria nº 295 do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, que instituem pré-condicionantes temporárias, tendo em vista que elas não são impeditivas do licenciamento ambiental, nos termos da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e da Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997.**”.

Os trechos acima transcritos evidenciam que as políticas de fiscalização ambiental e de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia são extremamente importantes. Porém, não podem “condicionar” o prosseguimento do licenciamento ambiental do empreendimento em questão (“BR-319/AM - Trecho Porto Velho/RO - Manaus/AM: Restauração e Melhorias no Trecho do Meio, contemplando o trecho do km 250,7 ao km 656,4”), já que a efetivação daquelas políticas não depende do



empreendedor/requerente da licença ambiental (no caso, o DNIT).

A pavimentação de uma rodovia muito provavelmente terá como consequência o aumento do fluxo de pessoas, serviços e bens na região. Como consequência indireta desse aumento de fluxo, serão demandados incrementos em políticas ou serviços públicos cuja competência originária seja de outro órgão ou entidade. Haverá, por exemplo, a necessidade de implantar e operar mais postos de saúde e hospitais na região, bem como escolas, delegacias, entre outros serviços e políticas públicas. Nesse contexto, questiona-se: caberá ao DNIT implantar e operar mais postos de saúde e hospitais na região, os quais passarão a ser necessários por conta do aumento do fluxo de pessoas, serviços e bens gerado em razão da pavimentação da rodovia? A resposta certamente é negativa, já que não cabe ao DNIT, por exemplo, implantar e operar postos de saúde e hospitais na região. Do mesmo modo, o aumento do fluxo de pessoas, serviços e bens, no trecho pavimentado, irá gerar a necessidade de serem incrementadas as ações de “*patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros*”, o que não significa que o DNIT terá que realizar tais ações, já que se tratam de atribuições da Polícia Rodoviária Federal – PRF (inciso II do art. 20 do Código de Trânsito Brasileiro – Lei nº 9.503/1997).

O empreendimento e o seu respectivo processo de licenciamento ambiental não podem ser a solução para a falta de estrutura dos diversos órgãos envolvidos nas políticas de fiscalização ambiental e de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia. Além disso, há ações previstas nas chamadas “pré-condicionantes” que vão além da capacidade da própria União, já que dependem da atuação de outros entes federativos (a exemplo do Estado do Amazonas).

Em suma, o licenciamento ambiental do empreendimento em questão não pode ficar impedido ou na dependência de medidas/providências sobre as quais o DNIT (requerente da licença ambiental) não tem ingerência ou poder de polícia. Não por acaso, o DNIT não é parte processual na **ACP nº 0017357-69.2016.4.01.3200** (7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM – Polo Ativo: MPF. Polo Passivo: União; ICMBio), ação em que se discute a implementação de unidades de conservação federais criadas ao longo do traçado da BR-319. Vale lembrar: o DNIT foi criado com a finalidade de cuidar da infraestrutura de transportes no âmbito federal (Sistema Federal de Viação) e não com o objetivo de se apresentar como o gestor/executor de todas as políticas e serviços públicos incidentes no entorno de uma rodovia. O licenciamento ambiental não pode ser utilizado para “transformar” o DNIT em um “gestor territorial” de todo o entorno de um empreendimento de infraestrutura de transportes.

Ademais, deve-se realçar que a melhoria da BR-319 poderá auxiliar na logística para efetivação das políticas de fiscalização ambiental e de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia. Conforme apontado pelo TCU, a pavimentação da rodovia poderá melhorar significativamente a logística na região. Essa melhora viabilizaria, de modo relevante, a execução das políticas e serviços públicos necessários à região (combate contra a grilagem de terras, desmatamento e transporte e venda de madeira ilegal; entre outras ações) pelos órgãos e entidades competentes para tais ações (PF, PRF, IBAMA, FUNAI, ICMBio, INCRA, Forças Armadas, Governos Estaduais, entre outros).

Ocorre que, ao se tentar “transformar” o DNIT em um “garantidor” de políticas públicas ou “gestor territorial” de todo o entorno de um empreendimento, a consequência é que surjam entraves administrativos e jurídicos à continuidade do processo de licenciamento ambiental e à concessão da licença ambiental, a qual permitiria justamente a realização da pavimentação. Esta pavimentação, por sua vez, ao melhorar a logística na região, contribuirá na viabilização da execução das políticas e serviços públicos necessários à região pelos órgãos e entidades efetivamente competentes. Portanto, ao se tentar “transformar” o DNIT em um “gestor territorial” de todo o entorno de um empreendimento, no lugar dar efetividade à execução das políticas e serviços públicos necessários à região, tem-se um efeito contrário, já que não haverá a logística necessária para que os órgãos e entidades efetivamente competentes realizem tais políticas e serviços.

Em suma, o licenciamento ambiental de uma rodovia, por si só, não poderia ser tratado como “a solução” para a falta de estrutura dos diversos órgãos envolvidos. Porém, a pavimentação da rodovia, ao melhorar a logística na região, iria contribuir para que os diversos órgãos envolvidos se façam



presentes e, assim, realizem efetivamente as políticas e serviços públicos de sua competência. Nesse ponto, segundo as considerações constantes no Acórdão nº 275/2010-TCU-Plenário (SEI DNIT 17785743?), o mais sensato é que o foco do licenciamento ambiental não seja no sentido de atribuir ao empreendedor, via condicionantes e “pré-condicionantes” ambientais, a obrigação de sanar deficiências de atuação de outras esferas do Poder Público, mas sim no sentido de viabilizar a pavimentação da rodovia, a qual, ao melhorar a logística na região, irá contribuir para que os diversos órgãos envolvidos se façam ali presentes e, assim, realizem efetivamente as políticas e serviços públicos de sua competência.

Em vários trechos, a petição inicial se ampara no voto da Ministra CARMEN LÚCIA (Relatora), emitido no âmbito da ADPF nº 760, em 06/04/2022. No caso, o voto da referida ministra foi no sentido de conhecer e julgar procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para “reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica” e determinar várias medidas a serem realizadas pela União e pelos órgãos e entidades federais competentes (Ibama, ICMBio, Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal) no sentido de formular e apresentar um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes.

Ocorre que, em 03/04/2024, o STF, por maioria, não declarou o estado de coisas inconstitucional, vencidos, nesse ponto, os Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Edson Fachin e Luiz Fux. Alternativamente, reconhecendo a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal, o STF determinou ao Governo Federal que assuma um “compromisso significativo” (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica. Na sequência, por unanimidade, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ADPF 760 e na ADO 54, para determinar várias medidas a serem realizadas pela União e pelos órgãos e entidades federais competentes (Ibama, ICMBio, Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal) no sentido de formular e apresentar um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes.

Da referida decisão de 03/04/2024 mostra-se oportuno destacar os seguintes trechos:

*“Decisão: O Tribunal, por maioria, não declarou o estado de coisas inconstitucional, vencidos, nesse ponto, os Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Edson Fachin e Luiz Fux. Alternativamente, reconhecendo a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal, o Tribunal determinou ao Governo Federal que assumira um ‘compromisso significativo’ (meaningful engagement) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica. Na sequência, por unanimidade, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ADPF 760 e na ADO 54, para determinar que:*

*a) a União e os órgãos e entidades federais competentes (Ibama, ICMBio, Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas respectivas competências legais, formulem e apresentem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes, especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências de fiscalização, controle das atividades para a proteção ambiental da Floresta Amazônica, do resguardo dos direitos dos indígenas e de outros povos habitantes das áreas protegidas (UCs e TIs), para o combate de crimes praticados no ecossistema e outras providências comprovada e objetivamente previstas no Plano, em níveis suficientes para a coibição do desmatamento na Amazônia Legal e de práticas de crimes ambientais ou a eles conexos. (...)*

*b) Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, a União deverá, no prazo máximo de sessenta dias, preparar e apresentar a este Supremo Tribunal Federal, plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, com inclusão no PPCDAm de um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, e de outros aportes financeiros previstos, e também de melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal, conforme proposta de viabilidade, em níveis que demonstrem o cumprimento efetivo e eficiente de suas atribuições legais para o combate efetivo e ininterrupto do*



*desmatamento na Amazônia Legal e das áreas protegidas, conferindo-se, para todos os atos, a apresentação, os modos e os prazos para a execução do plano de fortalecimento institucional, com ampla transparência das informações, instrumentos de participação social e demais instrumentos necessários para garantia do controle social das medidas, das metas e dos resultados; (...)*

*Por fim, determinou-se a abertura de créditos extraordinários, com vedação de contingenciamento orçamentário, bem como a expedição de notificação ao Congresso Nacional acerca do contido na presente decisão.”*

Um ponto relevante a destacar é que nas medidas determinadas (tanto na decisão de 06/04/2022, quanto na decisão de 03/04/2024), foram citados os principais órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental e pela prevenção e controle do desmatamento na Amazônia (IBAMA, ICMBio, FUNAI), tendo sido previstas determinações, à UNIÃO, no sentido de garantir o “fortalecimento institucional” (melhorias estruturais e administrativas e a respectiva disponibilidade orçamentária e financeira) desses órgãos/entidades, para que estes possam cumprir, de forma efetiva e eficiente, suas atribuições legais para o combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e das áreas protegidas.

Ora, os trechos acima transcritos vão ao encontro do entendimento exposto no Acórdão nº 275/2010-TCU-Plenário (SEI DNIT 17785743?). Tanto no citado acórdão do TCU, quanto nas decisões proferidas na ADPF nº 760, fica demonstrado que cabe à UNIÃO (e não ao DNIT) viabilizar o “fortalecimento institucional” dos órgãos e entidades com competência legal pela fiscalização ambiental e pela prevenção e controle do desmatamento na Amazônia.

Em suma, o empreendimento e o seu respectivo processo de licenciamento ambiental não podem ser a solução para a falta de estrutura dos diversos órgãos envolvidos nas políticas de fiscalização ambiental e de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia. Além disso, há ações previstas nas chamadas “pré-condicionantes” que vão além da capacidade da própria União, já que dependem da atuação de outros entes federativos (a exemplo do Estado do Amazonas).

A despeito disso, consideremos preliminarmente o Grupo de Trabalho da BR-319. Após a emissão de seu Relatório Final em dezembro/2008 contendo as recomendações para o licenciamento ambiental da BR-319, que mais tarde vieram a ser chamadas de pré-condicionantes ao licenciamento, o GT da BR-319 foi sucedido pela atuação de um Comitê Interministerial destinado ao acompanhamento da execução das recomendações do GT da BR-319. Esse Comitê se reuniu 14 vezes entre maio/2009 e fevereiro/2011, registrando na 14ª Ata de Reunião do Comitê Gestor Interministerial da BR-319 – última (SEI 17787656) o andamento do atendimento às recomendações do GT da BR-319 sem, contudo, reportar seu entendimento quanto à conclusão das atividades recomendadas pelo GT da BR-319.

Foi durante esse período que o DNIT celebrou diversos dos contratos listados na Figura 01 acima buscando atender às recomendações do GT da BR-319, sendo boa parte daqueles recursos destinados a apoiar a implementação das diversas unidades de conservação do entorno da BR-319. Tendo ficado inativo desde então, esse Comitê Interministerial foi extinto pelo Decreto Federal nº 9.759, de 11/04/2019. Esse Decreto, por sua vez, foi revogado pelo Decreto Federal nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023.

Inobstante, durante o período de 2019 a 2022, após a qualificação, no Programa de Parcerias de Investimentos, do empreendimento da reconstrução do Trecho do Meio da BR-319/AM, esteve a Secretaria de Apoio ao Licenciamento Ambiental e à Desapropriação, da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, do então Ministério da Economia, atuante na promoção da almejada governança ambiental para a região do entorno da BR-319. Foi nesse contexto que a seção “3. Aspectos Importantes”, do Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-AM/Ditec-AM/Supes-AM (SEI DNIT 12202326), do IBAMA, listou atividades em curso para a promoção de maior governança ambiental no entorno da BR-319:

*”3.1.2. Podemos citar as tratativas entre a PRF e a Suframa para instalação de um*



se seus Postos no prédio de propriedade daquela Superintendência, estando em fase de assinatura do Termo de Cessão de Uso Gratuito nº 6/2022 com validade de 25 (vinte e cinco) anos. A unidade de Humaitá também encontra-se avançando em suas tratativas de construção.

3.1.3. Quanto aos Portais da Amazônia (ou Postos de Fiscalização), as tratativas avançaram e encontram-se em elaboração do Termo de Referência a ser firmado entre os interessados em utilizar os espaços para suas atividades na região, já havendo manifestação de interesse do Ibama e da ADAF.

3.1.4. Em relação à instalação de 06 (seis) novos pontos de dispositivos para leitura de placa (OCR), importa citar que de acordo com o apresentado na reunião, a PRF se manifestou informando que os pontos de monitoramento foram inseridos no planejamento licitatório daquela Polícia.

3.1.5. Em relação à denúncia do surgimento de ramais clandestinos que se direcionam à rodovia BR 319, o secretário do PPI informou que dentre as tratativas já havidas, consta o planejamento de uma vistoria conjunta envolvendo o PPI, o Ibama, a Funai e a Sema/Am a ocorrer neste semestre.

3.1.6. Outros assuntos relevantes também foram tratados, inclusive em relação as concessões florestais, o fortalecimento da gestão das UCs, a destinação de terras públicas federais, zoneamento ecológico-econômico do Estado, dentre outros."

Cumprido que ressaltar que, além do citado Parecer, também fundamenta a LP nº 672/2022 (SEI DNIT 12170028) o Despacho nº 13169149/2022-Dilic (SEI IBAMA 13169149 - SEI DNIT 17787365), o qual, ao fazer referência Acórdão nº 275/2010-TCU-Plenário, sugere ajustes nas propostas de condicionantes ambientais da licença, tendo em vista os critérios constantes no aludido Acórdão do TCU. Conforme dito no referido Despacho, "não cabe ao DNIT efetivar ações de responsabilidade de instituições legalmente estabelecidas".

Assim, observados os critérios constantes no Acórdão nº 275/2010-TCU-Plenário, a percepção do IBAMA da necessidade de medidas de governança ambiental efetivamente perpassou os referidos Parecer Técnico e Despacho, tendo alcançado o próprio texto da LP nº 672/2022 (SEI DNIT 12170028) na forma de condicionantes, quais sejam:

"2.16. Programas Básicos Ambientais do Componente Indígena para as Terras Indígenas Apurinã do Igarapé Tauamirim e Apurinã do Igarapé São João são os seguintes:

2.16.1 Programa de Capacitação e Fortalecimento Institucional

(...)

2.16.3 Programa de Controle e Vigilância Territorial

2.17. O Programa de Controle e Vigilância Territorial deverá contar com a previsão de capacitação de agentes ambientais indígenas Apurinã. Para as ações deve-se atentar para as autorizações legais necessárias junto ao Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental – CGLIC.

2.18. Programa de Controle e Vigilância Territorial que deve contar com ações de melhoramento de comunicação entre as aldeias.

2.19. Programas Básicos Ambientais do Componente indígena das Terras Indígenas Nove de Janeiro e Ipixuna deverão ser os seguintes:

2.19.1 Programa de Vigilância Territorial

(...)

2.19.3 Programa de Fortalecimento Institucional da OPIPAM

(...)

2.20. Atender ao OFÍCIO Nº 473/2022/DPDS/FUNAI (12611225) com as seguintes exigências:

a) Adquirir a área sugerida no EIA/RIMA para usufruto sustentável e exclusivo dos povos Mura e Munduruku, que tradicionalmente já habitam a região do Lago Capanã. De forma complementar, sugere-se realizar articulação junto ao ICMBio para avaliar a possibilidade de transformar a área a ser adquirida em unidade de conservação de uso sustentável, que autorize o usufruto sustentável e exclusivo pelos povos Mura e Munduruku.



b) Para emissão da Licença de Instalação deve ser apresentado o andamento do processo de criação da UC, de modo a garantir aos Mura que de fato irá acontecer a demarcação da UC de modo a se formar o bolsão de proteção as Terras Indígenas Lago Capanã Grande e Ariramba, bem como garantir a continuidade de uso das áreas tradicionais do povo Mura.

(...)

d) Apresentar o detalhamento do PBA-CI para a Terra Indígena Lago do Capanã dos seguintes programas:

- Programa de Vigilância e Controle Territorial

(...)

- Programa de Fortalecimento Institucional da associações indígenas.

(...)

2.23. Apresentar Programa de Apoio e Revisão dos Planos Diretores, com consulta a todos os municípios interceptados, quanto ao interesse para elaboração, revisão ou atualização do Plano Diretor.

2.24. Apresentar Programa de diagnóstico e planejamento em relação a comunidade de Realidade, visando identificar oportunidades de investimento para região, estimular a diversificação das atividades econômicas e fornecer alternativas para a população local, incluindo a qualificação de cadeias de atividades ligadas a própria dinâmica da rodovia.

2.25. 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.

(...)

2.28. 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."

Nota-se, portanto, que, apesar de as orientações do GT da BR-319 não poderem figurar como pré-condicionantes ao licenciamento ambiental, a Licença Prévia (LP) nº 672/2022 (SEI DNIT 12170028) não foi emitida em contrariedade à necessidade de medidas de governança ambiental, pois a necessidade de governança ambiental está expressa na própria licença prévia emitida pelo IBAMA.

Segundo a Agência GOV (<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202311/taxa-de-desmatamento-na-amazonia-cai-22-3-em-2023-1>), a Taxa de Desmatamento na Amazônica caiu 22,3% em 2023 (SEI DNIT 17773249): Corte de floresta medido pelo Inpe foi de 9.001 km<sup>2</sup>, o menor desde 2019, e representa redução de 2.593 km<sup>2</sup> em relação ao período anterior, após reversão iniciada em janeiro deste ano:

"(...)

O Prodes aponta queda de 42,1% do desmatamento nos 70 municípios considerados prioritários pelo MMA, que concentram 73% do desmate. Em relação aos Estados, as maiores quedas foram registradas em Rondônia (42%) e no **Amazonas (40%)**. Já no Pará houve queda de 21%, e em Mato Grosso o desmatamento aumentou 9%.





Há que se apontar que o estudo que serve de base para as alegações formuladas na inicial, qual seja, o ‘DOC. 32 – Pesquisa científica: “Land grabbing on Brazil’s Highway BR-319 as a spearhead for Amazonian deforestation”.’, não é documento de livre acesso e não está disponível no endereço <[https://drive.google.com/drive/u/0/folders/16MJNWryVG\\_jik6DpV6V2U7KSakBsvRM](https://drive.google.com/drive/u/0/folders/16MJNWryVG_jik6DpV6V2U7KSakBsvRM)>, indicado na última página da Petição Inicial. A tentativa de acesso a esse link resultou na página a seguir exibida.

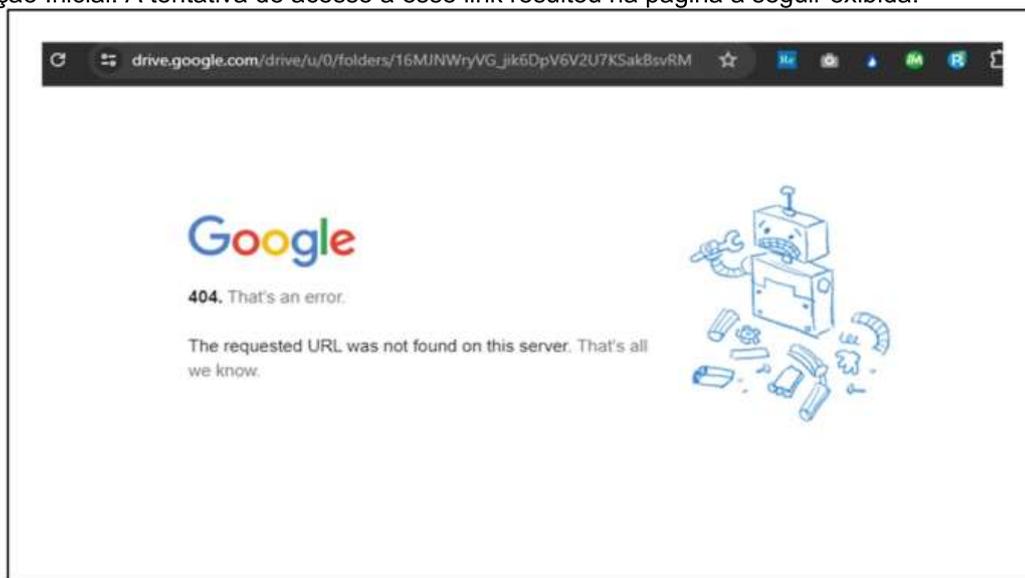


Figura 02 - Mensagem de Erro ao acessar [https://drive.google.com/drive/u/0/folders/16MJNWryVG\\_jik6DpV6V2U7KSakBsvRM](https://drive.google.com/drive/u/0/folders/16MJNWryVG_jik6DpV6V2U7KSakBsvRM)

Verifica-se que, apesar de a petição inicial tratar da validade da emissão da Licença Prévia nº 672, emitida em 30/07/2022, a argumentação que visa demonstrar que houve aumento de 122% no desmatamento se funda, inesperadamente, em comparação de dados de desmatamento de anos anteriores, quais sejam, 2020 e 2022, ao invés de lançar mão de comparação de dados usando o ano de 2022 e anos posteriores.

Outro ponto a ser notado é que, apesar de a exordial tratar da LP nº 672/2022, emitida para o Trecho do Meio da BR-319/AM, os gráficos e estudos sobre desmatamento no entorno da rodovia BR-



319 não fazem qualquer distinção entre os diferentes trechos da rodovia. Nessa linha, são tratados como absolutamente iguais o Trecho do Meio da BR-319/AM e aquele já pavimentado na extremidade sul da rodovia ou ainda o trecho pavimentado na extremidade norte. Não é demais lembrar que a rodovia federal BR-319 também está presente no Estado de Rondônia, o que põe em dúvidas ainda mais um estudo que pretende isolar os efeitos da emissão de uma licença prévia emitida para outra unidade da federação.

Um outro aspecto da limitação dos argumentos apresentados é que se quer atribuir unicamente à emissão da LP nº 672/2022 a causa por quaisquer alterações nas taxas de desmatamento, desprezando-se a influência de outros diversos fatores, como a dinâmica da economia e a própria execução de políticas públicas que possam afetar a região, como, por exemplo, o arrefecimento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).

Não é demais realçar que a melhoria da BR-319 poderá auxiliar na logística para efetivação das políticas de fiscalização ambiental e de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia. Conforme apontado pelo TCU, a pavimentação da rodovia poderá melhorar significativamente a logística na região. Essa melhora viabilizaria, de modo relevante, a execução das políticas e serviços públicos necessários à região (combate contra a grilagem de terras, desmatamento e transporte e venda de madeira ilegal; entre outras ações) pelos órgãos e entidades competentes para tais ações (PF, PRF, IBAMA, FUNAI, ICMBio, INCRA, Forças Armadas, Governos Estaduais, entre outros).

A obra de pavimentação do "Trecho do Meio" da rodovia BR-319/AM não foi iniciada. Para que haja início de obra, o DNIT deverá obter a Licença Ambiental de Instalação, que está sendo atualmente perseguida, deverá ter Projeto de Engenharia finalizado e aprovado, deverá dispor de um contrato com empresa de gestão ambiental para executar as medidas de mitigação e compensação de impactos ambientais.

A previsão de início somente poderá ser definida após a elaboração do Plano Básico Ambiental PBA-ECI, que necessita da aprovação do Plano de Trabalho para o seu desenvolvimento, aguardando aprovação da FUNAI.

Sobre a exigência de "estudo do impacto climático", a petição inicial se fundamenta, em grande parte, em interpretações da Política Nacional de Mudanças Climáticas e na Instrução Normativa IBAMA nº 12, de 23/11/2010. A referida instrução normativa possui apenas 04 (quatro) artigos, adiante transcritos:

*"Art. 1º - Revogar a Instrução Normativa nº 07, de 13 de abril de 2009.*

*Art. 2º - Determinar que a Diretoria de Licenciamento do IBAMA avalie, no processo de licenciamento de atividades capazes de emitir gases de efeito estufa, as medidas propostas pelo empreendedor com o objetivo de mitigar estes impactos ambientais, em atendimento aos compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre mudanças do clima.*

*Art. 3º - Determinar 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.*

*Art 4º - Esta Instrução Normativa entra em vigor na data da sua publicação."*

Sobre o fluxo do processo de licenciamento ambiental em questão, o DNIT elaborou o Estudo de Impacto Ambiental - EIA e Relatório de Impacto Ambiental - RIMA referente a Restauração e Melhorias da BR-319/AM, trecho entre os km 250 e 655,7 no Estado Amazonas, em atendimento ao Termo de Referência IBAMA (SEI DNIT 4134528- SEI IBAMA 0811269).

Na sequência, o DNIT procedeu à revisão do EIA/RIMA do empreendimento, conforme orientação do Parecer Técnico nº 9031197/2020?-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM (SEI DNIT 7413471 - SEI IBAMA 9031197), de 30 de dezembro de 2020, e o referido estudo ambiental revisado foi protocolado



no IBAMA, em 30 de junho de 2021 e 01 de julho de 2021, por intermédio do Ofício nº 85584/2021/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT (SEI DNIT 8551817 - SEI IBAMA 9031197); e em 30 de julho de 2021, por meio do Ofício 100489/2021/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT (SEI DNIT 8791908 - SEI IBAMA 10503643).

Nesse contexto, o IBAMA emitiu a Licença Prévia (LP nº 672/2022 (SEI IBAMA 13310930 - SEI DNIT 12060871), em 30/07/2022, com validade de 5 anos a partir da data da assinatura, para o empreendimento BR-319/AM - Trecho Porto Velho/RO - Manaus/AM: Restauração e Melhorias no Trecho do Meio, contemplando o trecho do km 250,7 ao km 656,4.

Ademais, o impacto climático argumentado na petição inicial não se relaciona com a solução tecnológica aplicada no empreendimento em questão. Tal impacto climático seria derivado do possível aumento do desmatamento ilegal que seria gerado pela suposta insuficiência da governança ambiental nas áreas próximas à rodovia.

Sobre esse ponto, conforme exposto no Acórdão nº 275/2010-TCU-Plenário, o empreendimento e o seu respectivo processo de licenciamento ambiental não podem ser a solução para a falta de estrutura dos diversos órgãos envolvidos nas políticas de fiscalização ambiental e de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia. Além disso, há ações previstas nas chamadas "pré-condicionantes" que vão além da capacidade da própria União, já que dependem da atuação de outros entes federativos (a exemplo do Estado do Amazonas).

O DNIT, em atendimento à Instrução Normativa IBAMA nº 184/2008, enviou os links de acesso às vias digitais da Revisão do EIA/RIMA (quais sejam: [https://bit.ly/EIA\\_BR319AM\\_repositorioIBAMA](https://bit.ly/EIA_BR319AM_repositorioIBAMA) e [https://bit.ly/EIA\\_BR319AM\\_repositorioDNIT](https://bit.ly/EIA_BR319AM_repositorioDNIT)), visando ampla divulgação do conteúdo do estudo ambiental, aos seguintes destinatários:

*Prefeitura e Câmara Municipal de Borba/AM;*  
*Prefeitura e Câmara Municipal de Humaitá/AM;*  
*Prefeitura e Câmara Municipal de Manicoré/AM;*  
*Prefeitura e Câmara Municipal de Manaus/AM;*  
*Prefeitura e Câmara Municipal de Tapauá/AM;*  
*Prefeitura e Câmara Municipal de Beruri/AM;*  
*Prefeitura e Câmara Municipal de Canutama/AM;*  
*Prefeitura e Câmara Municipal de Porto Velho/RO;*  
*Prefeitura e Câmara Municipal de Careiro da Várzea/AM;*  
*Prefeitura e Câmara Municipal de Iranduba/AM;*  
*Prefeitura e Câmara Municipal de Manaquiri/AM;*  
*Prefeitura e Câmara Municipal de Careiro Castanho/AM.*  
*Superintendência do IBAMA no Amazonas;*  
*Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN;*  
*Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde - SVS/MS;*  
*Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas - SEMA/AM;*  
*Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental do Estado de Rondônia - SEDAM/RO;*

e,

*Ministério Público Federal no Estado do Amazonas.*

Por intermédio da publicação do Edital nº 17/2021, publicado no Diário oficial da União - Seção 3 (SEI 9108001), página 119 e 120, de 02/09/2021, o IBAMA tornou público a realização de Audiências Públicas, tendo o DNIT como empreendedor, determinando datas e locais das audiências públicas.

Os links para acesso às gravações de áudio e de vídeo das Audiências Públicas, realizadas em 27, 28 e 29 de setembro e 1º de outubro de 2021, foram encaminhados pelo DNIT ao IBAMA, por



intermédio do Ofício nº 158734/2021/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE (SEI DNIT 9657764, em 08 de novembro de 2021:

- Audiência em 27/09/2021 - Manaus (presencial), Borba (virtual) e Brasília (virtual): <https://bityli.com/hCEFqn>;

- Audiência em 28/09/2021 - Careiro (presencial) e Beruri (virtual): <https://bityli.com/rVmd85>;

- Audiência em 29/09/2021 - Manicoré (presencial) e Tapauá (virtual): <https://bityli.com/MEZeQ>;

- Audiência em 01/10/2021 - Humaitá (presencial) e Canutama (virtual): <https://bityli.com/fuyX6d>.

A FUNAI considerou que o Componente Indígena dos Estudos de Impacto Ambiental (CI-EIA) do licenciamento ambiental da pavimentação e reconstrução da rodovia BR-319/AM (trecho km 250,0 ao km 655,0), apto para apresentação aos indígenas das comunidades envolvidas, por intermédio do Ofício nº 1/2022/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI (SEI FUNAI 3748200 - SEI DNIT 10233567), de 03 de janeiro de 2022.

A apresentação do Estudo do Componente Indígena às comunidades Indígenas das Etnias Parintintin, Mura, e Apurinã, com a participação da FUNAI, DNIT, e antropólogos do Consórcio Etnias 319, contratada do DNIT, para aprovação do ECI pela comunidades indígenas, conforme documentação demonstrado no Quadro 1.

*Quadro 1 - Apresentação do Estudo do Componente Indígena atinente ao Licenciamento da BR-319/AM (trecho do meio)*

Comunidade Indígena	Data	Ata/Lista de Presenças	Local da Reunião
Mura (Terra Indígena Lago Capanã Grande)	18/02/2022	Lista de presença e Ata de reunião (SEI DNIT 11734667 )	Aldeia Palmeira
Mura	27/04/2022	Ata de reunião e Lista de presença (SEI DNIT 11734806)	Aldeia Baetas
Apurinã	24/02/2022	Ata de reunião e Lista de presença (SEI DNIT 11734713)	Aldeia Taquarizi
Parintintin da Terra Indígena Nove de Janeiro	25 e 26/04/2022	Ata de reunião e Lista de presença (SEI DNIT 11734779)	Aldeia Traira

Com a aprovação do ECI pelas comunidades indígenas Parintintin, Mura e Apurinã, a FUNAI emitiu anuência para a Licença Prévia, por intermédio do Ofício nº 473/2022 (SEI FUNAI 4117263 - SEI DNIT 12069942) de 12/05/2022.

O IBAMA emitiu a Licença Prévia (LP) nº 672/2022 (SEI DNIT 12060871), em 30/07/2022, referente ao empreendimento BR-319/AM - Trecho Porto Velho - Manaus: restauração e melhorias no Trecho do Meio, contemplando o trecho do km 250,7 ao km 656,4.

Os argumentos apresentados na petição inicial se baseiam nos já constantes na Recomendação nº 11/2021-5º OFÍCIO/PR/AM, encaminhada pelo OFÍCIO nº 431/2021/5º OFÍCIO/PR/AM (SEI DNIT nº 9133354) e posteriormente pelo Ofício nº 346/2023/MMA (SEI DNIT nº 13608699), que encaminhou o OFÍCIO nº 17/2023/6ªCCR/MPF e OFÍCIO nº 2/2023/5º OFÍCIO/PR/AM (SEI DNIT nº 13608725), conforme se verifica às fls. 62/64 da petição inicial (SEI DNIT nº 17701883).

No que se refere à Recomendação nº 11/2021-5º OFÍCIO/PR/AM (Inquérito Civil nº 1.13.000.001678/2009-42), tal documento vem sendo tratado no âmbito do Processo nº 50600.013571/2019-31. Nesse ponto, destacamos a **NOTA TÉCNICA Nº: 9/2023/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE (SEI DNIT 13670497)**, a qual foi elaborada em resposta ao Ofício nº 346/2023/MMA (SEI DNIT 13608699), que encaminhou o OFÍCIO nº 17/2023/6ªCCR/MPF e OFÍCIO nº 2/2023/5º OFÍCIO/PR/AM, os quais reiteraram a discussão abordada na Recomendação nº 11/2021-5º OFÍCIO/PR/AM.



O Ofício nº 346/2023/MMA (SEI DNIT 13608699) foi respondido pelo DNIT por intermédio do OFÍCIO Nº 38947/2023/SETDEM/AUDINT/DNIT SEDE (SEI DNIT 13911666), que encaminhou a Nota Técnica nº 9/2023/CEPAM/CGMAB (SEI DNIT 13670497), o Ofício nº 22692/2023/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE (SEI DNIT 13685080), o Ofício nº 25694/2023/ACE-DPP/DPP/DNIT SEDE (SEI DNIT 13725121), além de outros documentos relativos ao tema.

Em resumo, a Recomendação nº 11/2021-5ºOFÍCIO/PR/AM externa a interpretação do 5.º OFÍCIO/PR/AM sobre a aplicação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT e recomenda a adoção de medidas com base nessa interpretação.

A referida recomendação, após extenso texto com considerações, traz 2 “blocos” de recomendações: I – relativo à construção de um plano de proteção, monitoramento e fiscalização de territórios tradicionais [itens a) e b)]; II – relativo à suspensão de medidas administrativas e executivas até que seja realizada consulta aos povos indígenas e às comunidades tradicionais [itens a), b) e c)]. Na fl. 63 da petição inicial constam transcritas as recomendações do bloco II [itens a), b) e c)].

Nesse contexto, mostra-se oportuno transcrever as sugestões de respostas constantes na Nota Técnica nº: 9/2023/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE (SEI DNIT 13670497) em relação aos itens da Recomendação n.º 11/2021-5ºOFÍCIO/PR/AM relacionados com “consulta aos povos indígenas e às comunidades tradicionais”, no caso, bloco II [itens a), b) e c)]:

*“II - ao Presidente do IBAMA Eduardo Fortunato Bim, ao Diretor Geral do DNIT Antonio Leite dos Santos Filho, à Secretária Especial da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos do (PPI) Martha Seillier, ao Presidente da FUNAI Marcelo Augusto Xavier da Silva, ao Presidente do ICMBio Fernando Cesar Lorencini, ao Diretor Presidente do IPAAM Juliano Valente e ao Secretário da SEMA Eduardo Costa Taveira, ou quem os suceder que:*

*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 655,7 "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;*

*2.9. Reiteramos o teor da resposta enviada à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, por meio do OFÍCIO Nº 126017/2021/DDE/AUDINT/DNIT (SEI 9229909), em que "Os preceitos da Convenção 169 da OIT referentes a consulta prévia, livre, informada e de boa-fé têm sido aplicados desde o início do processo de licenciamento em todos os momentos que este Departamento esteve nas comunidades indígenas, desde a aprovação da equipe de antropólogos e do plano de trabalho pelos indígenas até a elaboração do Estudo do Componente Indígena."*

*2.10. Em complementação, temos a informar que, após aprovação do estudo do Componente Indígena do EIA (CI-EIA) pela FUNAI, foram realizadas reuniões nas terras indígenas para consulta livre e esclarecida, em 18/02 e 27/04/2022 nas Terras Indígenas Mura; em 24/02/2022 nas Terras Indígenas Apurinã; e em 25 e 26/04/2022 nas Terras Indígenas Parintintin. Após as referidas reuniões, foi enviado à FUNAI o Relatório do Estudo Componente Indígena – Final - vol. 1 (SEI 12502649), vol. 2 (SEI 12502650), e vol. 3 (SEI 12502652) (OFÍCIO Nº 14992/2023/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT - SEI 13580309), sendo a versão final elaborada com base nas manifestações dos indígenas consultados durante o processo de licenciamento, conforme pode ser verificado nas atas de reuniões anexas ao Relatório em comento.*

*2.11. As demais comunidades na área de influência da BR-319/AM, sejam ribeirinhas, extrativistas, lindeiras, também foram contempladas no Estudo de Impacto Ambiental (ver Capítulo 6.3. Meio Socioeconômico - SEI 8551758), tendo sido realizadas entrevistas com essas comunidades para entendimento do modo de vida e das expectativas quanto à repavimentação da rodovia. Nesse contexto,*



*importante constar que foram realizadas Audiências Públicas em 08 (oito) municípios amazonenses na área de influência da BR-319, sendo Manaus, Borba, Beruri, Careiro, Manicoré, Tapauá, Humaitá e Canutama (ver Relatório das Audiências Públicas - SEI 9616881), em que novamente a população potencialmente impactada pelo empreendimento pode se manifestar e contribuir para o processo.*

2.12. *Portanto, entendemos que foram realizadas consultas prévias, livres, informadas e de boa-fé com os povos indígenas e tradicionais na área de influência da rodovia, não cabendo a suspensão das medidas administrativas e executivas em andamento no âmbito da BR-319.*

*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, independente 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 nº 11911/2011/DPDS-FUNAI-MJ, bem como no Parecer/PRDC/AM/Nº008/2009 do MPF, considerando guardarem maior razoabilidade, rigor técnico e entendimentos similares;*

2.13. *Reiteramos que o teor da resposta enviada à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, por meio do OFÍCIO Nº 126017/2021/DDE/AUDINT/DNIT (SEI 9229909), em que "É importante ressaltar que a FUNAI emitiu Termo de Referência, por intermédio do Ofício nº 1374/2015/DPDS/FUNAI/MJ (SEI DNIT 0834792 - Processo nº 50600.013571/2019-31, folhas 403 a 411), de 14 de dezembro de 2014, com a orientação que o Estudo do Componente Indígena da BR-319/AM envolvessem 05 (cinco) terras indígenas, sendo: Apurinã do Igarapé Tauamirim, Apurinã do Igarapé São João, Ariramba, Nove de Janeiro e Lago Capanã (após retificação da FUNAI por intermédio do Ofício nº 47/2016/DPDS/FUNAI - SEI DNIT 3047224). Desta forma, o estudo tem sido conduzido por este Departamento, respeitando as tradições de cada etnia."*

2.14. *Salienta-se que durante a apresentação do ECI Preliminar das Etnias Mura, Apurinã e Parintintin, realizada nos meses de fevereiro/2022 e abril/2022, as comunidades indígenas aprovaram o ECI Preliminar e fizeram a proposição de Programas a serem desenvolvidos em conjunto com as comunidades após a aprovação do Plano de Trabalho do Plano Básico Ambiental Indígena (PBAi), que resultou no Relatório de Estudo do Componente Ambiental-Final - vol. 1 (SEI DNIT 12502649), vol. 2 (SEI DNIT 12502650), e vol. 3 (SEI DNIT 12502652), o qual propõe o desenvolvimento do PBAi envolvendo 06 (seis) terras indígenas na área de influência da rodovia.*

2.15. *Após a manifestação de anuência dos órgãos envolvidos no licenciamento, incluindo a FUNAI (OFÍCIO Nº 473/2022/DPDS/FUNAI - SEI 12069942), o IBAMA emitiu a Licença Prévia (LP) nº 672/2022 do empreendimento (SEI 12060871). Portanto, diante de todo o contexto apresentado, não cabe o acatamento do b) supramencionado.*

*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.*

2.16. *Reiteramos que o teor da resposta enviada à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, por meio do OFÍCIO Nº 126017/2021/DDE/AUDINT/DNIT (SEI 9229909), qual seja: "Conforme já dito nos itens anteriores, a consulta prévia, livre, informada e de boa-fé tem sido realizada desde o início do processo de licenciamento em todos os momentos que este Departamento esteve nas comunidades indígenas. Tornar a BR-319/AM uma rodovia referência em sustentabilidade e em respeito à população é o alicerce que tem pautado nossas ações."*

Em suma, o entendimento do DNIT é o de que, no processo de licenciamento ambiental em questão, **houve consulta aos povos indígenas e às comunidades tradicionais**, tendo sido emitida a anuência pela FUNAI (Ofício nº 473/2022/DPDS/FUNAI (SEI DNIT 12069942) à emissão de LP. A LP nº 672/2022 (SEI DNIT 12060871) foi emitida pelo IBAMA, não cabendo a suspensão ou anulação das medidas administrativas e executivas em andamento no âmbito do empreendimento em questão ("BR-319/AM - Trecho Porto Velho/RO - Manaus/AM: Restauração e Melhorias no Trecho do Meio,



contemplando o trecho do km 250,7 ao km 656,4”).

O DNIT está cumprindo o rito do processo de licenciamento ambiental determinado pelo órgão licenciador federal, o IBAMA e os intervenientes ao processo IBAMA nº 02001.006860/2005-95, do empreendimento BR-319/AM - Trecho Porto Velho/RO - Manaus/AM: Restauração e Melhorias no Trecho do Meio, contemplando o trecho do km 250,7 ao km 656,4.

Considerando que a rodovia é de suma importância local e nacional, bem como considerando que a rodovia BR-319/AM/RO está pontuada como empreendimento prioritário pelo governo federal, a qual vem sendo tema de inúmeras reuniões/eventos, a saber a audiência pública realizada pela Câmara Municipal de Manaus recentemente, dentre outros eventos.

Ademais, é importante informar que o DNIT vem atuando nas medidas de Governança ambiental na rodovia BR-319, conforme é de pleno conhecimento do Governo do Estado do Amazonas, da SEMA e sociedade, realizando inúmeras ações e trabalhos através, mas não unicamente, da gestora ambiental, o Consórcio Concremat-Hollus, cujas principais ações e medidas socioambientais e de governança que estão sendo trabalhadas atualmente na rodovia BR-319/AM/RO e que vem sendo construídas pelo DNIT e todos os demais atores envolvidos, relacionamos:

Ações de governança na BR-319		
Atividade	Participantes	Objetivos
Atividades nas escolas	- DNIT/Gestora Ambiental BR- 319- RETA*- FGVces*	- Trabalhar com alunos da rede pública temáticas socioambientais ligadas à BR-319/AM/RO.
Atividades de comunicação/educação presenciais em pontos diversos da BR-319	- DNIT/Gestora Ambiental BR- 319	- Atividades no âmbito do PEA* nas balsas, comunidades e outros pontos de apoio, com temáticas socio ambientais.
Atividades de comunicação/educação nos canteiros de obras	- DNIT/Gestora Ambiental BR- 319- Construtoras	- Dds nos canteiros de obras com temáticas socio ambientais
Atividades de comunicação/educação online	- DNIT/Gestora Ambiental BR- 319	- Atualização no website da BR-319- Atualização das redes sociais- Listas de transmissão do whatsapp. - Informativos e campanhas em rádios de Humaitá/AM e Castanho/AM.
Evento de soltura dos quelônios	- DNIT/Gestora Ambiental- SEMA-AM- Comunidade Igapó-Açu	- Participar do projeto de Pé-de-Pincha – soltura dos quelônios em Igapó-Açu e comunidade do Rio Tupãna.
Gestão de resíduos	- DNIT/Gestora Ambiental BR- 319- Comunidade	- Articular junto às comunidades sobre a importância do gerenciamento de resíduos
	- DNIT/Gestora Ambiental BR- 319- Construtoras	- Realizar junto às construtoras a gestão de resíduos dos canteiros de obras
	- DNIT/Gestora Ambiental BR- 319- SUAM Vidros - DriveThru Ambiental	- Articulação junto à empresa SUAM para destinação das embalagens de vidros gerados no entorno da BR- 319 para reciclagem em Manaus, bem como junto a ao DriveThru Ambiental para destinação dos demais resíduos recicláveis a associações/cooperativas formais de catadores de recicláveis, com necessidade de apoio dos entes estatais, como prefeituras e Governos Estaduais.
Monitoramento da Qualidade da Água	- DNIT/Gestora Ambiental BR- 319	- Realizar a cada dois meses a coleta e análise da água em diversos corpos hídricos da BR-319
Reuniões governança BR-319	- DNIT/Gestora Ambiental- Sociedade	- Governança Ambiental na BR-319 - Discutir eixos temáticos: Fortalecimento da fiscalização,



	Civil- Entidades de classe- ONGs- Ministério da Economia.	abertura de ramais, concessões florestais, projetos do PPI, regularização fundiária e ZEE.
Reuniões com comunidades da BR-319	- DNIT/Gestora Ambiental BR-319-Sociedade Civil	- Reuniões com comunidades lindeiras para informar o papel do DNIT, Gestora Ambiental, Supervisora de obras, construtoras e demais envolvidos nas obras da BR-319.
Reuniões com secretarias de educação	- DNIT/Gestora Ambiental BR-319-Secretarias de educação dos municípios da BR-319	- Apresentação de trabalho desenvolvidos pelo DNIT e Gestora Ambiental.- Entrega de boletins informativos
Reuniões com órgãos ambientais	- DNIT/Gestora Ambiental BR-319-IPAAM- SEMAs- IBAMA- UFAM- IDESAM	- Reuniões com diversos órgãos ambientais para tratar sobre o licenciamento ambiental, proteção do meio ambiente e outros temas.
Reunião com grupo de mulheres da comunidade Careiro da Várzea	- DNIT/Gestão Ambiental- RETA- Casa do Rio- Associação de Mulheres Ribeirinhas do Careiro da Várzea- Coletivo feminino Careiro Castanho	- Diálogo entre os participantes para desenvolver e estabelecer atividades em conjunto com os envolvidos na BR-319.- Debate sobre atividades que possam gerar renda para comunidade
Prevenção de colisão a fauna silvestre	- DNIT/Gestão Ambiental	- Caracteriza as ocorrências de avistamento e atropelamento da fauna silvestre para subsidiar a definição de medidas mitigadoras e preventivas de colisões
Monitoramento de fauna	- DNIT/Gestão Ambiental	- Acompanha as alterações nas comunidades de fauna decorrentes das obras, bem como a eficiência das medidas preventivas e mitigadoras adotadas ou a serem adotadas
Monitoramento da faixa de domínio	- DNIT/Gestão Ambiental	- Apurar situações que possam comprometer a segurança do tráfego, de seus usuários, moradores lindeiros e a qualidade ambiental da faixa de domínio da BR-319, principalmente nos locais onde estejam ocorrendo obras.
Perfilamento laser da faixa de domínio	- DNIT/Gestão Ambiental	- Realizou um mapeamento da situação ambiental e de ocupação da faixa de domínio, assim como produziu dados e informações que complementam os demais Programas Ambientais, principalmente aqueles relacionados as áreas degradadas, aos passivos ambientais e a recomposição florestal.
Portais de Fiscalização Integrada	DNIT	Execução de Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Engenharia; Execução de todas as etapas e ações necessárias, bem como cumprimento das obrigações e condicionantes, requeridas no Processo de Licenciamento Ambiental e Execução das obras de implantação dos Portais Terrestres de Fiscalização Integrada nº 03 e nº 06, localizados respectivamente, no Entroncamento das Rodovias BR-319/230 com Humaitá/AM e Entroncamento da Rodovia BR-319 com Manauquiri/AM, lote único.
Dds = Diálogo de Segurança FGV = Fundação Getúlio Vargas PEA = Programa de Educação Ambiental RETA = Rede Transdisciplinar da Amazônia		

Acrescente-se ainda o seguinte:

- Elaboração e execução do Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD para rodovia BR-319, do qual foi celebrado o contrato nº 704/2022, cujo objeto é a Execução, Manutenção e



Monitoramento do Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD e instalação de dispositivos para a Mitigação de Impactos à Fauna, na Rodovia BR-319/AM/RO, com a empresa PROERG Projetos e Empreendimentos Ltda.;

- Implementação da Barreira ADAF/SEMA, para as atividades inerentes ao controle de trânsito animal e vegetal, bem como outras ações inerentes a defesa agropecuária, conforme processo SEI 50601.001704/2019-17;

- Implementação de uma Passagem Superior de Fauna (PSF) na rodovia BR-319, próximo da Comunidade do Igapó Açú, localizada no início do trecho do meio (sentido Manaus/AM – Porto Velho/RO), em conjunto e união com a organização WCS Brasil, conforme processo SEI 50600.000598/2023-41. Recentemente, o Projeto Reconnecta, foi ganhador do Prêmio Whitley 2024, conforme a Publicação DNIT.gov.br (SEI nº 17719583), o qual apesar ser de maior vulto atualmente na rodovia BR-174, teve a primeira instalação e avanço dos trabalhos na rodovia BR-319/AM;

- Participação nos Fóruns Permanente de Discussão sobre o Processo de Reabertura da Rodovia BR-319, realizadas e moderadas mensalmente pela Procuradoria da República no Amazonas - MPF/AM, no qual o DNIT já apresentou a Planilha de Processos - Licenciamento Ambiental do "Trecho do Meio" da rodovia BR-319/AM (SEI nº 14250263), demonstrando inclusive que custeou a demarcação e implementação das unidades de conservação ao longo da rodovia BR-319, já tendo investido valor de R\$ 113.829.739,96 (cento e treze milhões, oitocentos e vinte e nove mil setecentos e trinta e nove reais e noventa e seis centavos) voltado a temática ambiental e voltado para as áreas de conservação, o que resultou na celebração de Termo de Cooperação com o Exército Brasileiro no ano de 2009, a implementação de 27 unidades de conservação - UC mediante a execução de demarcação e sinalização, sendo elas, conforme o Ofício nº 175450/2023/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE (15684019):

11 UC Federais: Parque Nacional Matinguari, Parque Nacional Nascentes do Lago Jari, Estação Ecológica Cuniã, Reserva Biológica Abufari, Floresta Nacional Iquiri, Floresta Nacional Balata Tufari, Floresta Nacional Humaitá, Reserva Extrativista Médio Purus, Reserva Extrativista Ituxi, Reserva Extrativista Lago do Cuniã e Reserva Extrativista Lago do Capanã Grande;

9 UC Estaduais do Amazonas: Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS Amapá, RDS Madeira, RDS Piaguçu-Purus, Parque Estadual do Matupiri, RDS do Matupiri, RDS Canutama, RDS do Igapó-Açú, Floresta Estadual Canutama e Floresta Estadual Tapauá; e

7 UC Estaduais de Rondônia: Floresta Estadual de Rendimento Sustentável - FERS do Rio Vermelho "B", FERS do Rio Vermelho "C", FERS do Rio Machado, FERS do Rio Madeira "A", FERS do Rio Madeira "B", Estação Ecológica Estadual - EEE Serra dos Três Irmãos e EEE Antônio Mugica Nave.

- Participação nas Reuniões sobre a governança ambiental no entorno da rodovia BR-319, promovido pelo Ministério da Economia, por meio da Secretaria do Programa de Parcerias e Investimentos - SPPI, com objetivo de prestar contas e discutir/debater os trabalhos que vêm sendo realizados na BR-319, com apresentação de assuntos pertinentes a rodovia;

Cumprir registrar que no âmbito do DNIT/AM já há trabalhos e ações em curso, em especial conforme consta no quadro demonstrativo acima colacionado, em atenção a ações convergentes à Agenda de Desenvolvimento Territorial para a BR-319 - ADT BR-319 (SEI nº 12753581), de autoria da Fundação Getúlio Vargas - FGVCS e demais autores.

Em 16/09/2022 foi firmado o **Termo de Execução Descentralizada - TED nº 229/2022**, entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e a Polícia Rodoviária Federal, tendo por objeto a elaboração de projeto de implantação e construção da nova Unidade Operacional e Delegacia de Humaitá, na rodovia BR-319/AM, sediada no município de Humaitá-AM, para uso da Superintendência de Polícia Rodoviária Federal no Estado do Amazonas.

Em 16/11/2023 foi criado o Grupo de Trabalho - GT BR-319 cuja finalidade é apresentar estudos e propostas que promovam a otimização da infraestrutura da rodovia, considerando os impactos socioambientais, a segurança viária e medidas de adaptação à mudança do clima no corredor de transporte de que faz parte a BR-319, conforme publicado na Portaria nº 1.109 (SEI nº 16383226) e sua retificação (SEI nº 16383380), cujas tratativas constam no processo SEI/DNIT 50600.039191/2023-11.

Por fim, coadunando com o posicionamento da CGMAB/DPP, frisamos que as medidas



executadas pelo DNIT são apenas parte das responsabilidades de Estado frente à necessária governança ambiental na região da área de influência da rodovia BR-319, oportunidade em que destacam-se as responsabilidades e a atuação do IBAMA (responsável por licenciamento ambiental e por atividades de fiscalização, dentre outras atividades), do ICMBio (responsável pela gestão de unidades de conservação federal), da FUNAI (cuja missão institucional é proteger e promover os direitos dos povos indígenas no Brasil), dos órgãos ambientais estaduais e municipais, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e do INCRA.

## DO PEDIDO

Diante do exposto, o DNIT requer a reunião da **TCA nº 1022245-88.2021.4.01.3200 (após aditamento) com a presente ACP nº 1001856-77.2024.4.01.3200 para decisão conjunta por terem o mesmo pedido (requerem anulação da LP IBAMA nº 672/2022)**. Ambas estão distribuídas à 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM. Todavia, se houver nova decisão reconhecendo a prevenção ou conexão por prejudicialidade da **TCA nº 1022245-88.2021.4.01.3200 com a ACP nº 0005716-70.2005.4.01.3200/AM e o cumprimento de sentença nº 1016749-49.2019.4.01.3200, oriundos da 1ª Vara Federal da SJAM, as mesmas devem ser redistribuídas para a 1ª Vara Federal da SJAM tanto a TCA nº 1022245-88.2021.4.01.3200, quanto a ACP nº 1001856-77.2024.4.01.3200.**

Requer-se ainda, o acolhimento das preliminares (ilegitimidade ativa e inadequação da via eleita) e o indeferimento do pedido de tutela provisória pela ausência dos requisitos necessários à concessão.

Reserva-se o direito de oferecer contestação, no prazo legal, após regular citação, caso o processo não seja, desde logo, extinto, sem resolução do mérito por ilegitimidade ativa e inadequação da via eleita.

P. Deferimento

Brasília/DF, 16 de maio de 2024.

NÍVEA SUMIRE DA SILVA KATO

Procuradora Federal

