



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL  
Seção Judiciária do Estado do Amazonas  
7ª Vara Federal Ambiental e Agrária

Autos: 1001856-77.2024.4.01.3200

Classe: Ação Civil Pública (65)

Autor: Laboratório do Observatório do Clima

Réu: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, Dnit-Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

## DECISÃO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Laboratório do Observatório do Clima** em face do **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA** e do **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT**, na qual se discute nulidade e pretende anular Licença Prévia nº672/2022, relativa à reconstrução e asfaltamento do “trecho do meio” (ou “trecho 3” ou “segmento C”) da BR-319 (do km 250,7 ao km 656,4); com pedido de tutela de urgência liminar para suspender a eficácia da referida licença prévia, até decisão final de mérito.

A inicial narrou que a rodovia BR-319 foi construída na década de 70 e permaneceu sem manutenção entre as décadas de 80 e 90, o que culminou na ausência de trafegabilidade. Acrescentou que, em 2005, o governo federal decidiu recuperar o pavimento da rodovia BR-319, consoante processo administrativo nº**2001.006860/2005-95**.

Pouco tempo depois, teriam sido feitas denúncias ao Ministério Público Federal, informando o avanço das obras de pavimentação na região, sem licença ambiental. Em consequência, foi instaurado inquérito civil e assinado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o MPF, o IBAMA e o DNIT, para submissão e adequação do licenciamento ambiental da rodovia BR-319, como condição ao prosseguimento das obras.

Relatou que, em 2007, nova vistoria da região constatou que o avanço das obras de reconstrução e pavimentação teria concorrido para um crescente desmatamento



nas faixas de domínio da rodovia, mais intenso nas proximidades do trecho pavimentado.

Prossegue a exordial afirmando que, em 2008, Portaria do Ministério do Meio Ambiente nº295/2008 instituiu Grupo de Trabalho – GT para elaborar diretrizes e acompanhar o licenciamento ambiental da BR-319. Segundo o autor, o relatório final do GT foi enviado ao IBAMA em 2009, para que as respectivas recomendações fossem incorporadas ao processo de licenciamento. Nesse particular, consta do relatório final *“um conjunto de medidas que seriam essenciais para o ordenamento da ocupação da BR-319 em curto e médio prazos, a fim de garantir que o processo de recuperação da rodovia não se transformasse em mais um caso de ocupação desordenada do território amazônico, com altas taxas de desmatamento, injustiça social e insustentabilidade ambiental. Além disso, somente com a efetiva implementação destas medidas, poder-se-ia analisar a viabilidade ambiental do empreendimento e, conseqüentemente, proceder à emissão de licença prévia”*.

Além de sugerir a execução de um Plano de Proteção e Implementação das Unidades de Conversação da BR-319, o GT (grupo de trabalho) teria apresentado recomendações, que foram adotadas pelo Ministro do Meio Ambiente à época, com sua incorporação às conclusões ao processo de licenciamento ambiental.

Em 2009, teria sido publicada nova Portaria Interministerial nº1 do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério dos Transportes, criando o Comitê Gestor Interministerial da BR-319, com atribuição para planejar, acompanhar e monitorar a implementação das ações e recomendações propostas pelo GT da BR-319.

Segundo a inicial, em mais de um documento do processo administrativo, ICMBio e IBAMA consideraram as recomendações do GT como “pré-requisitos” ao início das obras de recuperação da rodovia. No mesmo sentido seria o entendimento do MPF, considerando essencial a adoção de tais medidas, para fins de análise da viabilidade ambiental do empreendimento, na Recomendação nº07/09 – 4ª CCR/MPF, enviada ao IBAMA.

A despeito da importância e essencialidade de tais condições prévias, o autor destacou que documentos técnicos do IBAMA fariam prova de que não houve a efetiva implementação das medidas e ações propostas pelo GT.

Ainda, quando da análise do primeiro EIA/RIMA apresentado pelo DNIT, o IBAMA teria reconhecido a relação entre aumento de áreas de desmatamento e a pavimentação da rodovia. No mesmo parecer, teria concluído que o **“empreendimento só seria viável em um cenário de governança ambiental forte, que, no entanto, ainda deveria ser construído e implementado para a área de influência da rodovia, o que demandaria grande esforço governamental, com a participação de vários órgãos públicos”**. Em seguida, a autarquia orientou a adoção de medidas adicionais para garantir a devida governança na região e a viabilidade ambiental do projeto.

Em 2010, em novo relatório de vistoria, o IBAMA concluiu que **“a implementação das ações propostas, entendidas como pré-condições ao processo de avaliação da viabilidade ambiental do empreendimento pretendido, havia avançado**



*de forma ainda insuficiente, existindo questões de fundo estrutural a serem encaminhadas”, quando sugeriu a adoção de novas providências.*

Depois disso, o autor narrou que o licenciamento do empreendimento permaneceu sem prosseguimento relevante até que, em 2019, duas circunstâncias determinaram sua retomada, sem a devida atenção aos impactos ambientais: a) o Comitê Gestor Interministerial da BR-319 foi extinto pelo Decreto nº9.759/2019, conforme diretrizes do governo federal da gestão anterior (no sentido de diminuir a atuação de conselhos); e b) o segmento compreendido entre o km 250 e o km 655,70 foi qualificado no Programa de Parceria de Investimentos - PPI para fins de apoio ao licenciamento ambiental (Decreto nº9.972/2019), quando passou a ser tratado como empreendimento de interesse estratégico e prioritário (Lei nº13.334/2016).

A inicial prossegue informando que, após as alterações dos grupos de trabalho, o DNIT teria apresentado novo EIA/RIMA, em julho de 2020. Acrescentou que o IBAMA, ao analisar o segundo EIA/RIMA, teria ignorado as medidas propostas do GT BR-319, quando teria consignado que o *“proponente do projeto não era capaz de garantir sozinho as atividades necessárias para ordenar, disciplinar e fiscalizar as transformações socioambientais esperadas, sendo necessária a adoção de uma série de medidas complexas e políticas públicas por parte de diversos atores institucionais para evitar o caos ambiental na região”*. Na sequência, sugeriu revisão do documento e redefiniu as questões imprescindíveis à viabilidade ambiental do empreendimento.

Segundo a inicial, em 2022, após a complementação dos estudos ambientais pelo DNIT, uma mudança relevante de interpretação ocorreu no Parecer Técnico nº3/2022-NLA-AM/Ditec-AM/Supes-AM que, pela primeira vez, opinou favoravelmente à concessão da Licença Prévia. A despeito de explicitar uma série de condições determinantes para o reconhecimento da viabilidade, transformou-as em “condicionantes da licença” e não como “pré-requisitos” para emitir a licença prévia. Para exemplificar, o autor faz menção à governança ambiental e fundiária da área de influência do empreendimento da BR-319, que teria sido considerada questão alheia à competência do DNIT, segundo entendimento do então Diretor do Licenciamento da autarquia, razão pela qual foram excluídas da consideração pela viabilidade ambiental do empreendimento.

Segundo o autor, ao longo do processo administrativo de licenciamento ambiental, o IBAMA teria apresentado pareceres e vistorias com alertas para a explosão do desmatamento da região em caso de pavimentação da rodovia, deixando claro o risco concreto de ocupação predatória de seu entorno. Segundo a inicial, ainda assim e a despeito destas constatações, o IBAMA teria emitido a Licença Prévia nº672/2022 em 28/07/2022, atestando a viabilidade ambiental do empreendimento, em violação às normas de Direito Ambiental e Constitucional e contradizendo as suas próprias conclusões técnicas.

Para impugnar a validade e legalidade da licença prévia, os autores destacaram, em síntese: a) que a concessão da licença prévia contraria as orientações do Grupo de Trabalho e Comitê Interministerial, quanto à necessidade de adoção e implementação de medidas de governança ambiental e territorial, para fins de viabilidade ambiental do empreendimento; b) que a licença prévia foi emitida a despeito da



insuficiência de governança ambiental mínima para fazer frente à complexidade e graves consequências ambientais decorrentes do empreendimento, em especial o aumento do desmatamento na região; c) que a licença prévia foi concedida sem que fosse apresentado o necessário estudo do impacto climático decorrente da pavimentação da rodovia; e d) que a licença prévia teria sido emitida sem a obrigatória consulta prévia aos povos indígenas e comunidades tradicionais que serão impactadas pela obra da BR-319.

A inicial prossegue destacando que, com o simples anúncio da pavimentação, houve expressivo aumento do desmatamento no entorno da rodovia, o que corrobora a tese de dano grave e atual a ser imediatamente contido, razão pela qual a anulação e sobrestamento dos efeitos da Licença Prévia nº672/2022 seria imprescindível para evitar a consolidação de graves e irreversíveis danos ao meio ambiente.

Ao final, requereu a inversão do ônus da prova, com fundamento na Súmula nº618 do STJ; bem como o deferimento de tutela de urgência antecipatória, para suspender a eficácia da Licença Prévia nº672/2022, até decisão final de mérito. No mérito, requereu o julgamento de procedência da demanda para confirmar a tutela antecipada e anular a Licença Prévia nº672/2022, assim como quaisquer atos administrativos dela decorrentes.

Para instruir a inicial, o autor fez juntar inúmeros documentos, dentre os quais se destacam: a Licença Prévia nº672/2022 (id. 2000555153); Parecer Técnico nº091/2005-COAIR/CGLIC/DILIQ/IBAMA (id. 2000555154) elaborado pelo IBAMA apresentando os resultados da vistoria técnica realizada em agosto de 2005; Relatório de Vistoria Técnica/2005 – COAIR/CGLIC/DILIQ/IBAMA elaborado pelo IBAMA (id. 2000555158); Relatório de Vistoria Técnica nº050/2007 – COTRA/CGTMO/DILIQ/IBAMA elaborado pelo IBAMA (id. 2000555161), de setembro de 2007; Termo de Ajustamento de Conduta entre o MPF e DNIT E IBAMA (id. 2000555164) objetivando a adequação do licenciamento ambiental da rodovia BR-319; Nota Técnica nº15/2008/COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA (id. 2000555165); Portaria nº295 de 22 de setembro de 2008 do Ministério do Meio Ambiente (id. 2000555169) criou o Grupo de Trabalho para elaborar diretrizes e acompanhar o licenciamento ambiental da BR-319; Relatório Final do Grupo de Trabalho BR-319 (id. 2000555170) que apresenta recomendações adicionais a serem considerada como pré-condições pelo Governo Federal; Portaria Interministerial nº1 de 19 de março de 2009 entre os Ministérios de Estado dos Transportes, do Meio Ambiente, da Justiça, do Desenvolvimento Agrário, do Planejamento, Orçamento e Gestão (id. 2000555175), que criou o Comitê Gestor Interministerial da BR-319; Parecer Técnico do Grupo de Trabalho EIA/RIMA elaborado pelo ICMBIO (id. 2000555177) relatando a insuficiência de elementos necessários do EIA/RIMA para uma análise precisa dos impactos nas unidades de conservação; Recomendação nº07/09 – 4ª CCR/MPF de 01 de julho de 2009 (id. 2000555178) ao IBAMA; Parecer nº78/2009-COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA (id. 2000555179) elaborado pela Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA, que fez análise pormenorizada da viabilidade ambiental das obras de pavimentação/reconstrução da rodovia BR-319, no trecho entre os km's 250 a 655,7, com 405,7 km de extensão no Estado do Amazonas; Ofício nº824/2009-GP/IBAMA (id. 2000555180) apresentado pelo Presidente do IBAMA ao Ministério do Meio Ambiente, propondo ações adicionais para estabelecer governança ambiental na área de influência do empreendimento; Relatório de Vistoria Técnica nº03/2010 – COTRA/CGTMO/DILIQ/IBAMA elaborado pelo IBAMA (id. 2000555182);



Despacho nº6221450/2019-DILIC (id. 2000555183) encaminhando minuta de Ordem de Serviço (id. 2000555185), para criação de Grupo de Trabalho para condução do processo de licenciamento nº02001.006860/2005-95; Parecer Técnico referente à análise de requerimento de licença prévia, com solicitação de complementações nº9031197/2020-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES/AM (id. 2000555188); Parecer Técnico nº2/2021-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM (id. 2000555189) referente à análise complementar ao Estudo de Impacto Ambiental do empreendimento; Ofício SEI nº317117/2021/ME (id. 2000555190); Parecer Técnico nº03/2022-NLA-AM/Ditec-AM/SUPES-AM (id. 2000555192) referente à análise complementar ao Estudo de Impacto Ambiental do empreendimento; Despacho nº13111870/2022-CGLin/Dilic (id. 2000555193) proferido pela Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Lineares Terrestres com manifestação favorável para emissão da Licença Prévia ao DNIT e sugestão de retirada de condicionantes; Despacho nº13169149/2022-Dilic (id. 2000555194) proferido pela Diretoria de Licenciamento Ambiental com manifestação favorável para emissão da Licença Prévia ao DNIT e sugestão de retirada de condicionantes; Notícia sobre aumento do desmatamento na BR-319, após o anúncio da pavimentação da rodovia (id. 2000555195); Relatório de Vistoria nº5/2023-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES/AM elaborado pelo IBAMA (id. 2000574148); Análise das Emissões de Gases de Efeito Estufa de 2023 e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2021 (id. 2000574149); Análise dos Impactos Ambientais – EIA da BR-319 – Segmento do Trecho do Meio (id. 2000574152); e Recomendação LEGA nº11/2021 – 5º Ofício/PR/AM/MPF (id. 2000574157), apresentado pelo MPF ao IBAMA, DNIT, PPI, FUNAI, ICMBIO, IPAAM e SEMA, sugerindo a construção de um plano de proteção, monitoramento e fiscalização permanente nos territórios tradicionais com potencial impacto da BR-319; e

O IBAMA pugnou por sua oitiva de forma prévia à apreciação do pedido de tutela de urgência (id. 2003825165).

Decisão de id. 2004240152 da 9ª Vara Federal da SJAM declinou da competência para este juízo da 7ª Vara Federal.

Decisão de id. 2123864147 destacou que *“tramitam nesta Vara outras 04 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”*. Assim, determinou a intimação do IBAMA e DNIT para se manifestarem sobre o pedido de tutela antecipada e sobre a ocorrência de litispendência, conexão ou continência, bem como do MPF, na condição de fiscal da lei.

O MPF (id. 2126579625) manifestou-se pela inexistência de litispendência, conexão ou continência entre esta demanda e os processos 0014031-38.2015.4.01.3200, 0017357-69.2016.4.01.3200, 1022245-88.2021.4.01.3200 e 1021016-59.2022.4.01.3200, uma vez que não haveria identidade de partes em todas as ações, e que os pedidos seriam totalmente distintos.

O autor Laboratório do Observatório do Clima manifestou-se pelo não reconhecimento de litispendência, conexão ou continência entre esta demanda e os



processos acima, por entender que não haveria entre eles identidade de partes, causa de pedir e de pedido.

O DNIT apresentou manifestação (id. 2127788741) pela inexistência de conexão ou litispendência entre a presente ação civil pública e as ações coletivas n°0014031-38.2015.4.01.3200, n°0017357-69.2016.4.01.3200 e n°1021016-59.2022.4.01.3200. No entanto, em relação à Tutela Cautelar *Antecedente* n°1022245-88.2021.4.01.3200, entende que haveria coincidência de pedidos, porquanto ambas discutiriam a Licença Prévia n°672/2022. Assim, requereu a reunião dos feitos para julgamento em conjunto.

Além disso, o DNIT também arguiu preliminares de ilegitimidade ativa do Laboratório do Observatório do Clima, ao argumento de ausência de pertinência temática com as finalidades estatutárias do autor; e inadequação da via eleita, por entender que a ação civil pública não seria a via processual adequada à adoção de ato concreto da Administração Pública. Quanto ao pedido de tutela de urgência, o DNIT entende ser incabível o deferimento, sustentando: a) ser vedada a concessão de tutela provisória que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação; b) pela presunção de legitimidade dos atos administrativos e impossibilidade de interferência judicial no “mérito administrativo”, sob pena violar o princípio da separação entre poderes; e c) ausência dos requisitos necessários ao deferimento de tutela de urgência.

Segundo o DNIT, a suspensão ou anulação da Licença Prévia n°672/2022 trará custos adicionais, pela necessidade atualizar e refazer estudos e projetos. Acrescentou que o TCU, no Acórdão n°275/2010-TCU-Plenário (que tratou de auditoria contábil, financeira, orçamentária e operacional nas obras de pavimentação e recuperação da BR-319, trecho Manaus/AM a Porto Velho/RO), teria reconhecido que a reconstrução e operacionalização da rodovia 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*”.

Quanto às exigências para licença prévia, o DNIT alegou que as providências indicadas pelo GT da BR-319 não poderiam operar como “pré-condicionantes” à licença prévia (LP), seja pela ausência previsão legal neste sentido, seja pela possibilidade de cumprimento destas condições quando da licença de instalação (LI).

O DNIT ainda destacou que, na condição de autarquia federal instituída para administrar a infraestrutura do Sistema Federal de Viação (Lei n° 10.233/2001), não detém atribuições para gestão ou execução de políticas e serviços públicos ambientais no entorno de um empreendimento de infraestrutura de transportes. Prosseguiu afirmando que, no âmbito de licenciamento ambiental, não poderia assumir a condição de garantidora de providências socioambientais necessárias no entorno da obra da BR-319. Neste mesmo sentido, o DNIT pontuou que, na condição de “empreendedor” da licença ambiental, não pode assumir a responsabilidade por providências e medidas governamentais próprias dos órgãos e autarquias ambientais, indígenas, fundiárias e outras.



Também sustentou que a “implementação da governança ambiental” não poderia ser uma “pré-condicionante” para aprovação da licença prévia; e que tampouco o licenciamento ambiental poderia suprir a falta de estrutura dos diversos órgãos e autarquias envolvidas nas políticas de fiscalização ambiental e de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia. Acrescentou que a necessidade da instalação de uma governança ambiental foi objeto de preocupação em seus pareceres técnicos e despachos anteriores à aprovação da licença prévia; inclusive constando como condicionantes para aprovação das próximas licenças (instalação e operação).

O DNIT ainda se insurgiu contra gráficos e estudos de projeção da elevação da taxa de desmatamento, apresentados pelo autor, afirmando que tais estudos não fazem distinção entre os trechos da via, o que traz dúvidas para a delimitação do impacto ambiental da reestruturação do trecho do meio, objeto de discussão na presente ação civil pública.

Sobre a exigência de estudo do impacto climático, argumentou que “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”.

Quanto à consulta prévia aos povos indígenas, o DNIT afirmou que “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”. Acrescentou que o Estudo do Componente Indígena foi apresentado às comunidades indígenas das etnias Parintintin, Mura, e Apurinã, com a participação da FUNAI, DNIT, e antropólogos do Consórcio Etnias 319, contratada do DNIT. Na sequência, a FUNAI teria emitido anuência para a licença prévia, por intermédio do Ofício nº473/2022 (não juntado aos autos).

Em relação à Recomendação nº11/2021-5º OFÍCIO/PR/AM, afirmou que foi produzida Nota Técnica nº9/2023/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE, atestando que foram realizadas as consultas livres e esclarecidas às comunidades indígenas envolvidas, conforme trecho:

*“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.”*



Sustentaram que o estudo ambiental teria sido enviado para: 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.

Acrescentou que a publicação do Edital nº 17/2021, no Diário oficial da União de 02/09/2021, o IBAMA tornou pública a realização de audiências públicas, realizadas na forma, locais e dadas abaixo:

*- Audiência em 27/09/2021 - Manaus (presencial), Borba (virtual)*

*-Audiência em 28/09/2021 - Careiro (presencial) e Beruri (virtual)*

*-Audiência em 29/09/2021 - Manicoré (presencial) e Tapauá (virtual)*

*-Audiência em 01/10/2021 - Humaitá (presencial) e Canutama (virtual)*

Por fim, o DNIT ressaltou que estaria cumprindo o rito do licenciamento ambiental determinado pelo IBAMA e intervenientes no processo administrativo nº02001.006860/2005-95, do empreendimento BR-319/AM - Trecho do Meio.

O DNIT juntou os seguintes documentos: ofício nº88296/2024/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE (id. 2127788744), referente à consulta feita pela Diretora de Planejamento e Pesquisa à Coordenação Geral de Meio Ambiente do DNIT, para responder as questões relevantes para elaboração da manifestação nos autos da presente ação civil pública; ata de reunião da 14ª Reunião do Comitê Gestor Interministerial da BR-319, realizada em 25/02/2011 (id. 2127788745); relatórios de levantamento para atender solicitação do Congresso Nacional, elaborados pelo TCU, sobre o licenciamento ambiental da BR-319 (id. 2127788746 e 2127788747); despacho/SER-AM/UL (id. 2127788751), informando que não existem obras de reconstrução do trecho do meio; despacho/SER-AM/SDRMA-AM (id. 2127788754) esclarecendo as medidas de governança ambiental adotadas pelo DNIT durante o processo de licenciamento ambiental; despacho nº13169149/2022-DILIC (id. 2127788762) elaborado pela Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA, concordando com a viabilidade ambiental do projeto da BR-319 - Trecho do Meio; dentre outros.



O IBAMA apresentou manifestação (id. 2127957972), no sentido de que não haveria conexão ou litispendência entre esta demanda e as ações civis públicas n°0014031-38.2015.4.01.3200, n°0017357-69.2016.4.01.3200 e n°1021016-59.2022.4.01.3200. No entanto, quanto à tutela cautelar antecedente n°1022245-88.2021.4.01.3200, entende que haveria coincidência de pedidos, já que ambas discutem a Licença Prévia n°672/2022. Assim, pugnou pela reunião dos feitos, para julgamento em conjunto.

Além disso, o IBAMA requereu o acolhimento da preliminar de ilegitimidade ativa do autor Laboratório do Observatório do Clima, ao argumento de ausência de pertinência temática com os fins estatutários do autor. Também manifestou-se pelo indeferimento da tutela provisória de urgência, sustentando, em síntese: a) presunção de legitimidade dos atos administrativos; b) impossibilidade de análise judicial no “mérito administrativo” da licença prévia, sob pena de violação da separação dos poderes; e c) ausência dos requisitos necessários à concessão da tutela de urgência.

O IBAMA alegou que a licença prévia não contrariou orientações técnicas da autarquia, porquanto, a exclusão de algumas condicionantes, sugeridas em documentos técnicos anteriores, teria por fundamento a ausência de competência administrativa do DNIT (proponente do projeto) para execução de providências próprias de políticas ambientais.

Em relação à governança ambiental, o IBAMA destacou ser ***"imprescindível uma atuação governamental sistemática na região do empreendimento, seja para reprimir ilícitos ambientais, tais como o desmatamento ilegal e grilagem de terras, como para atuar de forma abrangente, visando o desenvolvimento sustentável da região"***. Entretanto, acrescentou que a questão precisaria ser trabalhada de forma estratégica com a participação de entes governamentais nos três níveis de governo, o que extrapolaria o escopo do licenciamento ambiental. Ainda assim, ressaltou que algumas condicionantes específicas foram inseridas na Licença Prévia n°672/2022.

Quanto ao argumento do autor acerca da ausência de estudos sobre impactos climáticos, narrou que *“a Diretoria de Licenciamento do IBAMA informa que as análises técnicas debruçaram-se sobre temas que possuem relação direta com o assunto, tais como desmatamento, alteração do uso do solo e adaptação de projeto para situações e eventos climáticos, tais como sistemas de drenagem e outros quesitos de projeto, de sorte que no bojo do EIA/RIMA constam dados que podem auxiliar na definição de medidas de controle e mitigação desses impactos, naquilo que couber ao licenciamento ambiental, além de já ter sido ressaltada a necessidade do estabelecimento de governança ambiental e territorial que façam frente às situações que extrapolem a esfera de atuação do proponente do projeto e da própria Autarquia Ambiental”*.

Quanto à consulta prévia aos povos indígenas, sustentou que a área técnica do IBAMA atestou que o EIA contemplou conteúdo específico referente ao diagnóstico e avaliação do componente indígena. Nesse ponto, argumentou que essas providências estariam no campo de atuação da FUNAI, que teria informado a aprovação do Estudo de Componente Indígena pelas comunidades indígenas Parintintin, Mura e Apurinã, por meio



do Ofício nº473/2022.

Por fim, o IBAMA sustenta a ausência de perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, por entender que a continuidade do licenciamento “*não implicará nenhum efeito negativo, eis que não há nenhuma autorização para que se efetive concretamente alguma intervenção para reparo e asfaltamento da rodovia, existindo tão-somente uma licença prévia para se possa continuar com o processo de licenciamento ambiental*”. Ademais, o IBAMA entende que a suspensão da licença prévia, neste momento, tornaria o trâmite do licenciamento mais moroso e custoso ao Estado.

Juntou os seguintes documentos, dentre os quais: parecer técnico referente à análise de requerimento de Licença Prévia, com solicitação de complementações nº9031197/2020- NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM (id. 2127958104); e parecer técnico nº2/2021-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM (id. 2127958069) referente à análise complementar do Estudo de Impacto Ambiental do empreendimento rodovia BR 319, Trecho do Meio.

O Laboratório do Observatório do Clima apresentou manifestação (id. 2128918686), reiterando a sua legitimidade ativa para propor a ação civil pública. Ainda, impugnou teses defensivas das autarquias réis, aduzindo, em síntese: a) a possibilidade de reversão da tutela de urgência requerida; b) que a presunção de legitimidade de atos administrativos é relativa, pelo que entende haver evidências de que alguns atos administrativos teriam sido realizados em desconformidade com o ordenamento jurídico; e c) que o anúncio da pavimentação e o aumento do desmatamento entre 2020 e 2022 estão diretamente relacionados, desmatamento este que concorre para danos ao sistema climático. Para insurgir-se contra a licença prévia, o autor reiterou a indevida mudança de interpretação técnica do IBAMA quanto à necessidade de uma governança ambiental, que deveria existir previamente à emissão de licença prévia; a ausência de medidas condicionantes satisfatórias e suficientes à prevenção da degradação ambiental que decorrerá do empreendimento; e a ausência de estudos sobre impactos climáticos no processo de licenciamento.

No id. 2136202398, o autor apresentou petição, reiterando a urgência e imprescindibilidade da tutela de urgência para suspender a eficácia da Licença Prévia nº672/2022, antes da concessão de Licença de Instalação. Na mesma oportunidade, reiterou seus argumentos acerca da presença de *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para a tutela de urgência, acrescentando que no dia 10/06/2024 o DNIT juntou ao procedimento de licenciamento ambiental o plano básico ambiental (PBA), que seria a última etapa antes da concessão da licença de instalação.

É o relatório. **DECIDO.**

### **1. Das preliminares de competência e conexão.**

Em suas petições, DNIT e IBAMA se manifestaram no sentido de que não haveria litispendência entre a presente demanda e as ações civis públicas nº0014031-



38.2015.4.01.3200, n°0017357-69.2016.4.01.3200 e n°1021016-59.2022.4.01.3200. No entanto, em relação à Tutela Cautelar Antecedente n°1022245-88.2021.4.01.3200, entenderam que haveria coincidência entre os pedidos, porquanto estas duas ações discutiriam a validade da Licença Prévia n°672/2022. Assim, os entes pugnaram pela reunião dos feitos para julgamento em conjunto.

Ademais, embora não questionada a competência desta Vara Federal Ambiental na presente ação civil pública, o DNIT mencionou que, no âmbito da Tutela Cautelar Antecedente n°1022245-88.2021.4.01.3200, teria arguido eventual incompetência deste Juízo, em razão da prevenção ou da conexão por prejudicialidade com a ACP n°0005716-70.2005.4.01.3200/AM e o Cumprimento de Sentença n°1016749-49.2019.4.01.3200, oriundos da 1ª Vara Federal da SJAM. Assim, caso seja reconhecida a prevenção e prejudicialidade naquela ação, a mesma interpretação deveria ser dada à presente ação, razão pela qual passo à análise de tais questões preliminares, na medida em que se referem a um mesmo contexto processual de competência e prevenção, por (suposta) identidade entre ações civis públicas, e suposta causa modificativa da competência.

### **1.1. Está demonstrada a competência absoluta da Justiça Federal e desta 7ª vara especializada em matéria ambiental e agrária para processamento do feito.**

A ação civil pública foi proposta em face de duas autarquias federais (DNIT e IBAMA), questionando a validade de licença prévia emitida pelo IBAMA – ato administrativo de poder de polícia ambiental do IBAMA – razão pela qual presentes as premissas para fixar a competência da Justiça Federal desta vara especializada, na forma do art. 109, inciso I da CF/88; art. 45 do CPC; e atos do TRF1 (Provimento/COGER n°72, de 23.02.2012, e Portaria/PRESI/CENAG n°491, de 30.11.2011 - que criaram esta Vara Federal Especializada em matéria ambiental e agrária, na Seção Judiciária Federal do Amazonas).

A presente ação coletiva discute matéria ambiental, tendo por causa de pedir supostos vícios no licenciamento ambiental, que culminou na emissão da Licença Prévia IBAMA n°672/2022; pelo que pretende anular a referida licença. Logo, questiona a validade da licença prévia e os possíveis impactos ambientais de empreendimento submetido a licenciamento ambiental perante o IBAMA – dentre os quais se destacam o avanço de desmatamento, danos ao sistema climático, perda de biodiversidade, impactos para comunidades tradicionais e indígenas, dentre outros aspectos, descritos na inicial de id. 2000807192.

O questionamento de constitucionalidade, legalidade e validade de licenciamento ambiental é matéria submetida à competência desta 7ª Vara Federal, especializada em matéria ambiental e agrária, nos exatos termos do art. 1º, “a”, da Portaria/PRESIG/CENAG n°491/2011:

*Art. 1º A jurisdição da 9ª Vara Federal de Belém, da 7ª Vara*



*Federal de Manaus, da 8ª Vara Federal de São Luís e da 5ª Vara Federal de Porto Velho, especializadas em matéria ambiental e agrária, se limita apenas aos municípios que integram a jurisdição da sede da correspondente seção judiciária, com competência para processar e julgar as ações cíveis, criminais e de execuções fiscais de todas as classes e ritos que direta ou indiretamente versem sobre o Direito Ambiental ou Agrário, exemplificativamente:*

*a) ações civis públicas;*

A competência desta vara especializada em matéria ambiental e agrária é absoluta, no contexto de competências cíveis da Seção Judiciária do Amazonas. Neste sentido, a competência da 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas foi inicialmente estabelecida no provimento COGER nº45, de 26 de maio 2010. Em seguida, a Portaria/PRESI/CENAG nº491, de 30 de novembro de 2011, estabeleceu em seu art. 1º que este juízo será competente “*para processar e julgar as ações cíveis, criminais e de execuções fiscais de todas as classes e ritos que direta ou indiretamente versem sobre o Direito Ambiental ou Agrário*”. Por fim, o Provimento/COGER nº72, de 23 de fevereiro de 2012, detalhou a competência das Varas Ambientais do TRF1, com apresentação de anexo descritivo de assuntos de natureza ambiental e agrária com seus respectivos códigos.

Por ser especializada na matéria, a competência da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas é absoluta, segundo entendimento consolidado do TRF1, em termos:

*PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. VARA ESPECIALIZADA EM MATÉRIA AMBIENTAL E AGRÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS. DIREITO AMBIENTAL E DIREITO INDÍGENA. MAIOR AMPLITUDE DA MATÉRIA AMBIENTAL. COMPETÊNCIA DO JUÍZO DA VARA ESPECIALIZADA. 1. A Portaria PRESI/CENAG 491, de 30 de novembro de 2011, alterou o disposto na Portaria PRESI/CENAG 248, de 24 de junho de 2010, para estabelecer a competência da 9ª Vara Federal de Belém, da 7ª Vara Federal de Manaus, da 8ª Vara Federal de São Luís e da 5ª Vara Federal de Porto Velho, especializadas em matéria ambiental e agrária, para processar e julgar as ações cíveis, criminais e de execuções fiscais de todas as classes e ritos que direta ou indiretamente versem sobre o Direito Ambiental ou Agrário. Referida portaria excluiu expressamente da competência da vara especializada os assuntos: direitos indígenas; ações relacionadas com terrenos de marinha, pagamento de foro ou taxa de ocupação e atos administrativos relacionados com o patrimônio histórico 2. A ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal visa compelir os réus a revisarem a licença prévia relativa à construção e pavimentação da rodovia BR-317 e, dentre outros pedidos, postulou a condenação da Funai na obrigação de fazer consistente em "iniciar e concluir os trabalhos de identificação e demarcação das Terras Indígenas impactadas pelo empreendimento. 3. A cumulação de pedidos somente se afigura viável se o juízo for competente para apreciação de todos os pleitos, consoante disposto no art. 292 § 1º, II, do CPC/1973 (art. 327, § 1º, II, do CPC/2015). 4. Hipótese em que a maior parte dos pedidos tem natureza*



*ambiental, razão pela qual a competência deve ser conferida ao juízo especializado, a quem competirá analisar a viabilidade da cumulação de pedidos pretendida pelo MPF. 5. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo da 7.ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas, o suscitado, para processar e julgar a ação civil pública (TRF-1 - CC: 00443221820154010000, Relator: Juiz Federal Roberto Carlos de Oliveira (Conv.), Data de Julgamento: 29/08/2017, terceira seção, Data de Publicação: 15/09/2017).*

*CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. VARA ESPECIALIZADA. COMPETÊNCIA ABSOLUTA. DERROGAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. (...) 5. "A competência de varas especializadas (...) em razão da matéria é de caráter absoluto, atraindo o julgamento das causas conexas com as distribuídas a ela anteriormente" (REsp 127.082/MG). 6. É inegável, especialmente no caso de redistribuição de processos, que há alguma perda no aspecto da celeridade e até mesmo de qualidade da jurisdição, sobretudo quando maior for o tempo de processamento da causa pelo juízo a que originariamente distribuída a ação. 7. Entrementes, não se pode admitir "flexibilização", seja por se tratar de competência absoluta - portanto, inderrogável - seja porque na decisão do Tribunal está implícito que foram sopesadas perdas de caráter pontual e que a especialização da vara, ainda assim, mostrou-se adequada à política de otimização da prestação jurisdicional, fundamento do art. 96, inciso I, a, da Constituição. 8. Conflito de que se conhece para declarar competente o juízo federal da 9ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Pará, o suscitante (TRF-1 - CC: 41327 PA 0041327-71.2011.4.01.0000, Relator: Desembargador Federal João Batista Moreira, Data de Julgamento: 20/09/2011, terceira seção, Data de Publicação: e-DJF1 p.17 de 10/10/2011).*

Fixada esta premissa, passo à análise da tese de conexão entre a presente ação civil pública e a Tutela Cautelar Antecedente nº1022245-88.2021.4.01.3200.

## 1.2. Da tese de conexão.

Serão conexas duas ou mais ações, "quando lhes for comum o objeto ou causa de pedir" (art. 55 do CPC), hipótese em que poderão ser reunidas (art. 55, §1º do CPC), desde que concorrentes juízos de igual competência relativa (art. 54 do CPC); não se admitindo modificação de competências tidas por absolutas (inderrogáveis), assim entendidas a competência material e funcional, disciplinada na Constituição e nas normas infraconstitucionais de organização judiciária (art. 62 do CPC).

A conexão é fato jurídico processual que enseja modificação da competência relativa, para que um único juízo tenha competência para processar e julgar todas as causas conexas. **Eventual existência de conexão entre demandas não é causa de modificação de competência absoluta** (vide julgado do STJ no CC nº171.782/SP, Rel. Ministro Moura Ribeiro, segunda seção, julgado em 25/11/2020, DJe 10/12/2020).



Como dito, as partes réis (DNIT e IBAMA) já se manifestaram pela inocorrência de litispendência entre a presente ação civil pública (autos nº1001856-77.2024.401.3200) e as ações civis públicas nº0014031-38.2015.4.01.3200, nº0017357-69.2016.4.01.3200 e nº1021016-59.2022.4.01.3200. Contudo, em relação aos autos de Tutela Cautelar Antecedente nº1022245-88.2021.4.01.3200, que também tramita nesta 7ª vara federal, entendem que haveria coincidência de pedidos, porquanto ambas discutiriam a Licença Prévia nº672/2022.

A tutela cautelar antecedente nº1022245-88.2021.4.01.3200 foi proposta pelo MPF em face do IBAMA e DNIT para cancelamento de audiências públicas, enquanto perdurasse o estado de emergência decorrente da Pandemia Covid-19 e até que fosse apresentado estudo complementar de impacto ambiental das obras da BR-319, trecho C, para conhecimento integral por parte da sociedade civil e comunidades convocadas para as audiências públicas impugnadas.

Já a presente ação civil pública foi proposta pelo Laboratório do Observatório do Clima em face de IBAMA e DNIT, para discussão de constitucionalidade, legalidade e validade da Licença Prévia nº672/2022, por vícios diversos, dentre os quais: mudança imotivada de orientação técnica, desprezando a inviabilidade ambiental do empreendimento, até que adotadas medidas imprescindíveis à governança ambiental e fundiária das áreas de entorno da BR-319; ausência de estudos de impacto climático do empreendimento, e ausência de consulta prévia aos povos afetados pelo empreendimento.

Ainda que as réis sejam as mesmas e que autores de ações coletivas (ou medidas judiciais para a tutela de interesses coletivos) assumam a condição de legitimados extraordinários e substitutos processuais da coletiva difusa, não está caracterizada a identidade de causa de pedir e/ou pedido entre as referidas ações.

Como dito, a **tutela cautelar antecedente nº1022245-88.2021.4.01.3200 discutiu a adequação e forma na realização de audiências públicas, bem como a qualidade dos dados (estudos) submetidos a estas audiências públicas, realizadas no ano de 2021. Por seu turno, a presente ação civil pública (autos nº1001856-77.2024.401.3200) discute a validade da Licença Prévia nº672/2022, emitida em momento posterior** ao ajuizamento daquela tutela cautelar antecedente, em 28/07/2022.

Neste sentido, a presente ação civil pública foi proposta em face de IBAMA e DNIT, tendo por pedido a anulação da Licença Prévia nº 672/2022 e demais atos que se sucederem no licenciamento ambiental do “Trecho do Meio”, aos fundamentos de que esta licença teria sido 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”.



Não havendo tríplice identidade entre a presente ação civil pública (nº1001856-77.2024.401.3200) e a tutela cautelar *antecedente* (nº1022245-88.2021.4.01.3200), fica afastada a possibilidade de litispendência e/ou coisa julgada (tal como preconiza o art. 337, §§1º a 4º do CPC).

Em sede de aditamento da inicial da tutela cautelar antecedente, o MPF pediu “*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*” (vide id. 1791207595 dos autos nº1022245-88.2021.4.01.3200). Logo, somente por consequência reflexa do eventual reconhecimento de nulidades das audiências públicas é que o pedido apresentado na cautelar antecedente pode, em tese, comprometer a validade e eficácia da Licença Prévia nº672/2022.

Dito de outra forma, ainda que ambas as ações questionem atos realizados no interesse do licenciamento ambiental das obras da BR-319, quanto ao Trecho “C”, são diferentes as causas de pedir próximas e remotas, bem como diferentes os pedidos apresentados, não satisfazendo o disposto no *caput* do art. 55 do CPC. Por esta razão, não se identifica a conexão clássica e, por consequência, não caracterizada a hipótese de fixação da competência por prevenção (art. 58 do CPC).

Também não se verifica o risco de decisões conflitantes, considerando a teoria da substanciação, segundo a qual a causa de pedir adere ao pedido, para fins de determinar o objeto da ação de natureza cível. Assim, enquanto a tutela cautelar antecedente discutiu a validade de audiências públicas realizadas para o licenciamento ambiental da rodovia, a presente ação civil pública discute a validade da Licença Prévia nº672/2022.

Não obstante, o eventual acolhimento do apresentado em sede de tutela cautelar antecedente poderá, por consequência reflexa, afetar a validade e eficácia das licenças que se sucedem à realização das audiências públicas questionadas. Por esta razão, entendo pertinente a reunião dos feitos, mesmo que não caracterizada a conexão clássica, por força do art. 55, §3º do CPC (relação de afinidade ou prejudicialidade entre demandas), notadamente em se considerando que ambas as ações estão tramitando perante este juízo especializado, o que afasta o risco de modificação inadvertida de competência absoluta.

Em sendo assim, deve ser deferida a reunião da presente demanda e a Tutela Cautelar Antecedente nº 1022245-88.2021.4.01.3200, para julgamento conjunto, nos termos do art. 55, *caput*, e §3º, do CPC, uma vez que ambas as ações tramitam nesta vara federal, especializada em matéria ambiental e agrária.

## **2. Das preliminares de ilegitimidade ativa e inadequação da via eleita.**

O DNIT e o IBAMA arguíram a preliminar de ilegitimidade ativa do autor



Laboratório do Observatório do Clima, ao argumento de ausência de pertinência temática aos seus fins institucionais. Ademais, o DNIT também alegou a inadequação da via eleita, ao fundamento de que a ação civil pública não seria adequada para obtenção de ato administrativo concreto.

## 2.1. Não prospera a tese de ilegitimidade ativa.

Estabelece o art. 5º da Lei nº 7.347/85 que os legitimados para propor a ação principal e ação cautelar são: “*I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre 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*” (alínea com redação dada pela Lei nº13004/2014).

A regra do art. 5º, inciso V, alíneas “a” e “b” da LACP tem por finalidade assegurar **representatividade adequada à tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos**. Isso porque, sendo o caso de legitimação extraordinária para a tutela de interesses difusos e coletivos (substituição processual), é imperiosa a constatação de aptidão jurídica, técnica e científica, sob pena de vulnerar a garantia do devido processo legal dos verdadeiros titulares dos interesses coletivos em discussão (a sociedade substituída).

Assim, necessário que associação autora demonstre sua aptidão e adequada representatividade para a representação dos interesses em discussão, o que é feito mediante prova de pertinência temática com a matéria discutida. Assim, 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. Nesse sentido, é a jurisprudência do TRF1ª Região:

*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, abrangendo 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 desnaturaria 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-1 - AC: 00345361820044013400, Relator: Desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa, Data de Julgamento: 07/03/2018, quinta turma, Data de Publicação: 25/04/2018).*

No caso dos autos, o **Laboratório do Observatório do Clima é associação privada sem fins lucrativos e sem finalidade econômica, fundada no ano de 2002** (vide id. 2000555149, fls. 1 a 21), que tem por finalidade **a defesa e a promoção da segurança climática e do meio ambiente**. Neste sentido, o autor esclareceu que *“há mais de 20 anos, o Observatório do Clima realiza estudos, produz dados, promove interlocuções entre o Poder Público e a sociedade civil, além de propor ações judiciais na defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sua atuação é pautada pelo rigor técnico, sendo organização de referência na matéria objeto desta lide”*. Neste sentido é o artigo 3º, parágrafo primeiro, de seu Estatuto Social (id 2000555149, fl. 5).

Ao contrário do que afirma o DNIT, verifico que **estão preenchidos os requisitos legais para considerar a associação como legitimada ativa para propositura da ação, porquanto satisfeito o pressuposto de representatividade adequada**. Neste particular, está constituída há mais de 20 anos (fundada em 2002) e possui como finalidade institucional a proteção ao meio ambiente, em especial na temática do Direito das Mudanças Climáticas.

**Os objetivos do Observatório do Clima guardam pertinência temática com o objeto da presente demanda**, na medida em que teria a finalidade de evitar a consolidação de danos ao meio ambiente, garantindo que o Estado brasileiro respeite o direito das presentes e futuras gerações, o equilíbrio climático e previna que ações e omissões do Poder Público resultem em danos ambientais graves e irreversíveis. Dentre as teses da inicial, está a relação direta entre o principal impacto identificado para a reconstrução e asfaltamento do trecho do meio da BR 319 - **desmatamento - e a intensificação na emissão de gases de efeito estufa (GEE)**.

## **2.2. Não prospera a arguição de inadequação da via eleita.**

A ação civil pública é instrumento processual adequado à tutela jurisdicional



do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado contra danos e riscos de danos, na forma do art. 1º, inciso I da Lei nº 7.347/85.

Aliás, o **meio ambiente saudável e equilibrado é um direito humano que condiciona a fruição de outros direitos humanos**, dentre os quais se destacam o direito à vida digna e à saúde. Expressamente previsto no art. 225 da CRFB, trata-se de **direito fundamental de natureza difusa e intergeracional**, criando para o Estado e para a sociedade um **dever de proteção**; bem como competindo ao Poder Judiciário garantir sua tutela contra lesão ou ameaça de lesão.

A presente ação civil pública pretende anular a Licença Prévia nº 672/2022, que teria sido concedida pelo IBAMA, segundo o autor:

*“a) 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;*

*b) 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;*

*d) sem o necessário estudo do impacto climático provocado pela pavimentação da rodovia;*

*e) sem a obrigatória consulta aos povos indígenas e às comunidades tradicionais que sofrerão profundo impacto com a obra”.*

Afirmou o autor que os vícios e irregularidades presentes no trâmite do processo administrativo de licenciamento ambiental violariam o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, da equidade intergeracional, da eficiência administrativa ambiental e da vedação ao retrocesso.

A ação civil pública é meio adequado para controle de constitucionalidade, convencionalidade e legalidade de atos administrativos que possam lesionar ou ameaçar de lesão o direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado, ainda que possa implicar anulação de licença prévia ou atos que sucederem a esta.

Ao pedir a anulação da licença, o autor busca, em verdade, evitar que a reconstrução e pavimentação do Trecho do Meio da rodovia BR-319 concorra para uma explosão de desmatamentos, grilagens e outros ilícitos capazes de gerar danos ambientais irreversíveis à Floresta Amazônica, à sua integridade ecossistêmica e aos seus imprescindíveis serviços ambientais, dentre os quais o ideal de bom funcionamento do sistema climático mundial.



Segundo o art. 4º da Lei nº 7.347/85, “*poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar dano ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico*”.

Em que pese tenha o DNIT argumentado que o autor pretende a implementação de ato concreto da administração, o que se busca é que o processo de licenciamento ambiental tenha tramitação responsável e adequada, pautada pela técnica e pela melhor ciência aplicável ao controle de riscos e danos, para proposição de medidas capazes de permitir que empreendimento da BR-319 coexista sem esvaziar o dever de proteção da Floresta Amazônica. Trata-se de controle de legalidade e validade do licenciamento ambiental, ainda que por via reflexa aponte para carências estruturais específicas e políticas públicas deficitárias na região onde se encontra a BR-319.

Assim, os autores buscam a observância de ritos legais para realização de todos os estudos técnicos, inclusive de impacto climático e consulta prévia aos povos indígenas e às comunidades tradicionais, pretensão que pode ser veiculada por ação civil pública, pois adequada à proteção do meio ambiente (art. 1º, I, da Lei n.º 7.347/1985), destacando o dever de “*garantir que o processo de recuperação da rodovia não se transformasse em mais um caso de ocupação desordenada do território amazônico, com altas taxas de desmatamento, injustiça social e insustentabilidade ambiental*”.

No sentido de admitir que licenciamentos ambientais e respectivas licenças sejam objeto de controle por ação civil pública, é o entendimento do STJ (AgRg no REsp n. 1.368.187/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 4/8/2015, DJe de 17/11/2015; e REsp n. 1.319.651/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 4/10/2016, DJe de 26/8/2020).

Pelos fundamentos acima, deve ser rejeitada a preliminar de inadequação da via eleita, devendo-se prosseguir o feito.

Passo à análise do pedido de tutela de urgência.

### **3. Do pedido de tutela de urgência antecipatória.**

A antecipação dos efeitos da tutela é instrumento processual para a imediata realização da tutela final pretendida, nos casos em que o transcurso do tempo entre ajuizamento da ação e prolação da sentença possa colocar em risco ou mesmo comprometer a realização do direito material discutido. Trata-se de importante técnica processual para assegurar que eventual e futura fruição do direito não seja comprometida pelo decurso do tempo, dando concretude ao princípio da efetividade da tutela jurisdicional.

Nos termos do art. 300 do CPC, o deferimento de tutela de urgência requer evidências de probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e perigo de dano ou o risco ao



resultado útil do processo (*periculum in mora*). Ademais, nas hipóteses de tutela de urgência de natureza antecipatória, não será concedida a medida, quando “*houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão*”, na forma do §2º do art.300, do CPC.

O Laboratório do Observatório do Clima requereu tutela de urgência antecipatória para suspender os efeitos da LP nº 672/2022, emitida em favor do DNIT, no processo administrativo IBAMA nº 02001.006860/2005-95, para o empreendimento BR 319/AM – Trecho Porto Velho/RO – Manaus/AM (trecho do meio, km 250,7 ao km 656,4), até resolução final da lide.

Para insurgir-se contra a licença prévia, o autor destacou como indevida a mudança de interpretação técnica do IBAMA quanto à necessidade de uma governança ambiental, que deve existir previamente à emissão de licença prévia; a ausência de medidas condicionantes satisfatórias e suficientes à prevenção da degradação ambiental que decorrerá do empreendimento; a ausência de estudos sobre impactos climáticos no processo de licenciamento; e a ausência de consulta prévia aos povos tradicionais e indígenas afetados pelo empreendimento.

Também no id. 2136202398, o autor reiterou a urgência e imprescindibilidade da tutela de urgência para suspender a eficácia da Licença Prévia nº672/2022, antes da concessão de Licença de Instalação; bem como reiterou seus argumentos acerca da presença de *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para a tutela de urgência, acrescentando que no dia 10/06/2024 o DNIT juntou ao procedimento de licenciamento ambiental o plano básico ambiental (PBA), que seria a última etapa antes da concessão da licença de instalação.

Na síntese de sua impugnação ao licenciamento, o autor pontuou:

*i. licença prévia foi concedida a despeito de todos os estudos que demonstram a intensificação do desmatamento provocada pela pavimentação da rodovia e a despeito das consequências que o desmatamento causa ao meio ambiente e ao clima. Ademais, o processo de licenciamento deixa claro que não há o necessário ambiente de governança que autorize a obra de um ponto de vista de cuidado com o meio ambiente e direitos relacionados;*

*ii. manter a expectativa gerada pelo empreendimento mediante a concessão da licença prévia, sem a mínima demonstração de sua viabilidade ambiental, representa séria injúria ao meio ambiente e evidente afronta à razoabilidade; e*

*iii. os princípios da prevenção e do in dubio pro ambiente recomendam a concessão da tutela antecipada, com a suspensão imediata da licença prévia.*

Para contestar o pedido de tutela de urgência e as pretensões finais, as rés alegam que o deferimento da tutela de urgência esgotaria o objeto da ação, incorrendo na



proibição do art.1º, §3º da Lei nº8.437/1992; que a Licença Prévia IBAMA nº672/2022 é dotada de presunção de legitimidade, legalidade e veracidade; que o controle judicial de mérito administrativo resultaria violação ao princípio da separação entre os poderes da República; que a paralisação do licenciamento implicaria custos adicionais na elaboração de novos levantamentos e estudos; que não estaria caracterizado o risco de dano ao resultado útil do processo, dentre outras alegações.

Primeiramente, a proibição de deferimento liminar que esgote o objeto da ação (art. 1º, §3º da Lei nº8.437/1992) se volta para liminares satisfativas irreversíveis, de forma que a análise de eventual esgotamento do objeto da ação pressupõe reconhecimento da impossibilidade de reversão da medida liminar (art. 300, §3º do CPC). Neste sentido é o entendimento do STJ (AgInt no AREsp. 156.853/ES, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 12.8.2016; REsp. 1.343.233/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 17.9.2013; e AgRg no AREsp. 17.774/DF, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 26.10.2011).

Não é este o caso dos autos. A suspensão da Licença Prévia IBAMA nº672/2022, em sede de tutela de urgência antecipatória, não impede a retomada do processo de licenciamento ambiental em suas etapas subsequentes, como também não impede que sejam retomados os seus efeitos legais, a qualquer momento. Por este motivo, não há que se falar na proibição do art. 1º, §3º da Lei nº8.437/1992, uma vez reconhecida a reversibilidade da medida de urgência, sem risco de esgotamento do objeto da presente ação civil pública.

Por seu turno, **a presunção de legitimidade, legalidade e veracidade de atos administrativos possui natureza relativa**. Especificamente quanto às licenças ambientais, o STJ vem entendendo que *“como ocorre com atos administrativos em geral, autorizações e licenças carregam presunção relativa de legitimidade e definitividade e, por isso, podem (e devem) ser cassadas, revogadas e anuladas pela Administração, desde que presentes elementos ensejadores para tanto”* (REsp n. 1.820.792/RN, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/12/2019, DJe de 22/10/2020, e REsp n. 1.307.317/SC, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 27/8/2013, DJe de 23/10/2013).

Assim, esta presunção pode ser desconstituída, quando demonstrados vícios técnicos do ato administrativo, ou mesmo quando constatada inconstitucionalidade e ilegalidades do ato, consoante doutrina e jurisprudência pacífica neste sentido (STJ no REsp nº1837775 PB 2019/0273485-4, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 02/02/2021, Segunda Turma, DJe 10/02/2021).

Especificamente quanto à tutela de urgência, não há no ordenamento jurídico impedimento a que se afaste provisoriamente a presunção de legitimidade, legalidade e veracidade da Licença Prévia IBAMA nº672/2022, para deferimento da suspensão de seus efeitos, quando reconhecida a probabilidade do direito discutido e identificado o perigo de lesão irreversível ao direito discutido, colocando em risco o resultado útil do processo.

Quanto à tese de impossibilidade de controle judicial da Licença Prévia



IBAMA nº672/2022, por revolvimento de mérito administrativo e violação do Princípio da Separação de Poderes. Aqui algumas premissas devem ser estabelecidas.

A discricionariedade administrativa é exercida dentro de limites estabelecidos por normas constitucionais e infraconstitucionais, para a prática de atos que estejam sempre alinhados com o interesse público (finalidade primeira do ato administrativo). Em matéria de licenciamento ambiental, a discricionariedade administrativa que se traduz em “mérito do ato administrativo” jamais poderá esvaziar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e sadio (art. 225 da CRFB) significativamente reduzida pelo dever de proteção de direitos fundamentais, e tampouco poderá distanciar-se do dever de proteção ambiental imposto ao Estado. Este é entendimento que vem se consolidando no STF, conforme julgamento da ADPF nº760, cuja ementa fez consignar que **“O dever constitucional de proteção ao meio ambiente reduz a esfera de discricionariedade do Poder Público em matéria ambiental, pois há uma imposição de agir a fim de afastar a proteção estatal deficiente e a proibição do retrocesso. A inércia do administrador ou sua atuação insuficiente configura inconstitucionalidade, autorizando a intervenção judicial”**.

Como tese final de julgamento da ADPF nº760, o STF destacou:

*“Resguardada a liberdade de conformação do legislador infraconstitucional e dos órgãos do Poder Executivo de todas as esferas governamentais envolvidas no planejamento e estabelecimento de metas, diretrizes e ações relacionadas à preservação do meio ambiente em geral e da região amazônica em particular, **afigura-se inconstitucional a adoção de postura estatal omissiva, deficiente, ou em níveis insuficientes para garantir o grau de eficácia, efetividade e eficiência mínimo necessário à substancial redução do cenário de desmatamento e degradação atualmente verificado**”*.

Em síntese, não está imune a controle judicial o licenciamento ambiental que possa incorrer em proteção deficiente do meio ambiente, enquanto direito fundamental, e com maior razão a proteção da Floresta Amazônica, enquanto ecossistema de relevância singular para o desenvolvimento sustentável do país e para combater (mitigar e adaptar) a crise climática – esta que já dá sinais inequívocos de seu poder de destruição de sociedades e economias inteiras, exacerbando desigualdades e injustiças que devem ser enfrentadas por todos.

Apenas para aclarar a crise a qual me refiro, há de se mencionar as secas extremas que castigam o estado do Amazonas, gerando crise hídrica à parcela da população que já se encontra em situação de vulnerabilidade socioeconômica; bem como as enchentes extremas que destruíram cidades inteiras no Rio Grande do Sul.

Neste cenário, qualquer agravamento de risco de lesão a direitos fundamentais faz incidir o princípio da inafastabilidade da jurisdição, segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito (art.



5º, inciso XXXV da CRFB).

Por fim, não custa lembrar que o licenciamento ambiental – um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente para o planejamento e controle público de riscos e impactos ambientais – envolve não apenas questões de discricionariedade jurídico-administrativa – própria do agir administrativo, mas também questões de ordem técnica. Aqui, entre em cena o conceito de “discricionariedade técnica”, determinado pelo forte influxo de outras áreas do saber, qualificando licenciamento segundo a melhor ciência disponível e praticável, sob pena de transmutar a discricionariedade em puro arbítrio político.

Feitas estas considerações, passo à análise do pedido de tutela de urgência propriamente dito, em cotejo com a documentação que foi juntada aos autos.

### **3.1. Pontos controvertidos.**

O Laboratório do Observatório do Clima pretende suspender liminarmente os efeitos da Licença Prévia IBAMA nº672/2022 para, ao final, anular o ato, por entender que está inquinado de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade. Para tanto sustentou que a licença prévia foi concedida contrariando orientação técnica já consolidada pelo IBAMA ao longo de anos de tramitação do licenciamento ambiental da BR-319, no sentido de que as obras de pavimentação da rodovia só poderiam ser autorizadas quando existentes medidas e políticas públicas de governança ambiental e fundiária capazes de prevenir e impedir os principais impactos negativos previstos para o empreendimento, dentre os quais se destacam a explosão de desmatamento e degradação florestal, bem como ocupação predatória da Floresta Amazônica, nas áreas de entorno.

Por consequência do principal impacto negativo (o desmatamento e degradação florestal), o autor destacou a intensificação das emissões de gases de efeito estufa (GEE), atrelados ao uso predatório da terra, e o agravamento da crise climática, razão pela qual destacou que os estudos de impacto ambiental da obra não incluem estudo de impacto climático.

Por fim os autores alegam que não foram realizadas consultas prévias, livres e informadas aos povos indígenas e populações tradicionais da área de influência do empreendimento, o que representa grave vício no licenciamento ambiental da BR-319.

Em síntese, o Laboratório do Observatório do Clima sustenta estar demonstrada a probabilidade do direito discutido, uma vez que os documentos técnicos comprovariam a inviabilidade ambiental do empreendimento – tornando nula a Licença Prévia IBAMA nº672/2022 – enquanto não efetivadas medidas e políticas públicas ambientais e fundiárias capazes de evitar a explosão de desmatamento da área de influência da BR-319; bem como enquanto não apresentados estudos de impacto climático e realizadas consultas prévias, livres e informadas aos povos indígenas e tradicionais das áreas de influência do empreendimento.



Segundo a inicial, todos estes vícios resultariam violação ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente sadio e equilibrado (art. 225, *caput* da CRFB), bem como violação aos princípios do desenvolvimento sustentável (art. 170, inciso VI da CRFB), da vedação de retrocesso, da prevenção e da precaução, do poluidor-pagador, da equidade geracional, da eficiência administrativa e da moralidade administrativa. Acrescenta que haveria vício de ilegalidade relativa à motivação da Licença Prévia IBAMA nº672/2022, porquanto o ato atestaria a viabilidade ambiental do empreendimento, contrariando todos os documentos técnicos em sentido diverso. Neste particular, ressaltou que os motivos que fundamentam a licença prévia vinculam o administrador, de modo que, sendo inexistentes ou inverídicos, maculam de nulidade o ato administrativo (teoria dos motivos determinantes, segundo art. 50, §1º da Lei nº9.784/1999).

DNIT e IBAMA contestaram os pedidos, argumentando que o processo de licenciamento transcorreu dentro da legalidade.

Em síntese, o DNIT sustenta que não detém atribuições para gestão ou execução de políticas e serviços públicos ambientais no entorno de um empreendimento de infraestrutura de transportes; razão pela qual não poderia assumir condição de garantidor de governança socioambiental dos impactos da obra da BR-319. Acrescentou que a *“implementação da governança ambiental”* não poderia ser uma *“pré-condicionante”* para aprovação da licença prévia, porquanto o licenciamento ambiental não poderia suprir a falta de estrutura dos diversos órgãos envolvidos nas políticas de fiscalização ambiental e de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia. Contestou as projeções de elevação das taxas de desmatamento.

Quanto ao estudo de impacto climático, argumentou que *“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”*.

Quanto à consulta prévia, o DNIT afirmou que a FUNAI considerou o Componente Indígena dos Estudos de Impacto Ambiental (CI-EIA) apto para apresentação aos indígenas, o que teria sido providenciado junto às comunidades indígenas das etnias Parintintin, Mura, e Apurinã, com a participação da FUNAI, DNIT, e antropólogos do Consórcio Etnias 319, contratada do DNIT. Na sequência, alegaram que a FUNAI teria emitido anuência para a licença prévia, por intermédio do Ofício nº473/2022.

Por seu turno, o IBAMA negou que a licença prévia tenha contrariado suas orientações técnicas; destacando que a exclusão de condicionantes previstas em documentos técnicos anteriores teria por fundamento a ausência de competência administrativa do DNIT (proponente do projeto), para providências próprias dos órgãos e instituições encarregados da execução de políticas ambientais.

Ao reconhecer como *“imprescindível uma atuação governamental sistemática na região do empreendimento, seja para reprender ilícitos ambientais, tais como o*



*desmatamento ilegal e grilagem de terras, como para atuar de forma abrangente, visando o desenvolvimento sustentável da região"*, o IBAMA ressalta que a questão precisaria ser trabalhada de forma estratégica com a participação de entes governamentais nos três níveis de governo, o que extrapolaria o escopo do licenciamento ambiental.

Quanto à ausência de estudos sobre impactos climáticos, o IBAMA defende que *"as análises técnicas debruçaram-se sobre temas que possuem relação direta com o assunto, tais como desmatamento, alteração do uso do solo e adaptação de projeto para situações e eventos climáticos, tais como sistemas de drenagem e outros quesitos de projeto, de sorte que no bojo do EIA/RIMA constam dados que podem auxiliar na definição de medidas de controle e mitigação desses impactos, naquilo que couber ao licenciamento ambiental"*.

Quanto à consulta prévia aos povos indígenas, sustentou que a área técnica do IBAMA atestou que o EIA contemplou conteúdo específico referente ao diagnóstico e avaliação do componente indígena; que essas providências estariam no campo de atuação da FUNAI; que teria informando a aprovação do Estudo de Componente Indígena pelas comunidades indígenas Parintintin, Mura e Apurinã, por meio do Ofício nº473/2022.

Estes são, resumidamente, os principais pontos controvertidos.

### **3.2. Do licenciamento ambiental da BR-319. Histórico e Documentação.**

Conforme reiterado entendimento deste juízo, **o licenciamento ambiental prévio é um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente** (art. 9º, IV, da Lei nº6.938/81), entendido como procedimento administrativo necessário à autorização de *"atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental"* (Lei Complementar 140/2011, art. 2º, II).

Trata-se de mecanismo que permite dimensionar obras e atividades; detalhar seus riscos, impactos e influências (diretas e indiretas); planejar e efetivar controle da atividade, inclusive mediante imposição de condicionantes mitigadoras e compensadoras de impactos negativos; tornar público o empreendimento e suas consequências (acesso a informação); e permitir participação na tomada de decisão, principalmente participação daqueles que são imediatamente afetados pela atividade ou empreendimento.

Em síntese, o licenciamento ambiental permite **controle público de atividades que impactam o meio ambiente**, permitindo aferir a viabilidade ambiental do empreendimento, sua adequação locacional, instalação, funcionamento, ampliação e operação (Resolução CONAMA nº237/1997), com vistas a assegurar a **imposição de medidas para evitar, mitigar ou compensar degradação ambiental**.

Para fins de controle de constitucionalidade, legalidade e regularidades da Licença Prévia IBAMA nº672/2022, as partes apresentaram inúmeros documentos, que retratam o histórico de tramitação do processo de licenciamento ambiental das obras de



reconstrução/pavimentação da rodovia BR-319, no “Trecho do Meio”.

Segundo a inicial, o processo de pavimentação da rodovia BR-319 iniciou-se em 2005, consoante **processo administrativo IBAMA nº2001.006860/2005-95**. Teria sido detectado o avanço das obras ainda sem prévia emissão de licença ambiental (id. 2000555159), razão pela qual instaurado inquérito civil e firmado Termo de Ajustamento de Conduta entre MPF, IBAMA e DNIT, para que a *pavimentação/reconstrução da rodovia BR-319, entre o km 250 e km 655,7 (entroncamento BR-230) fosse submetida a licenciamento ambiental ordinário, segundo as regras da Resolução CONAMA nº 237/97 e mediante Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (Cláusula Terceira - II, no id. 2000555164).*

Durante os trâmites do licenciamento ambiental, técnicos do IBAMA demonstraram **preocupação permanente com a intensificação do desmatamento e ocupação descontrolada nas áreas de entorno da rodovia**, deixando claro que a precariedade estrutural do leito da estrada “compensou” as insuficientes atuações do Estado na implementação de políticas de comando e controle para prevenção do desmatamento. Assim, a baixa trafegabilidade do trecho do meio são identificadas como fator de contenção dos padrões de intenso desmatamento e degradação florestais, já verificados em rodovias que cortam os estados amazônicos.

Neste sentido é o parecer técnico nº091/2005 – COAIR/CGLIC/DILIC/IBAMA (id. 2000555154 - fls. 23), ao destacar que *“como em outras regiões da Amazônia, onde foram implantadas rodovias, como na região da BR-163 e BR-230 (Transamazônica) é possível que o mesmo padrão de ocupação da floresta possa ser implantado na região dessa rodovia. De forma resumida e geral ocorre o seguinte padrão de ocupação: após a abertura de uma rodovia, há uma grande procura de terras no seu entorno, iniciando geralmente pelo processo de grilagem e ocupação de terras públicas”*. Este processo seria marcado pela formação de fazendas e exploração ilegal de madeira, abertura de ramais e estradas particulares a partir de *“intersecções com a Rodovia”*. As etapas que se seguem conduzem a *“desmatamento de grandes áreas”*, exploração madeireira e queimadas de consolidação das áreas desmatadas, plantio de gramíneas para *“formação de pastagens para a criação de gado, que acarretará na conversão integral, até certo ponto irreversível, de grandes áreas do antes rico e biodiverso ecossistema em simples campos para pasto”*.

Nas conclusões do parecer técnico nº 091/2005 (id. 2000555154 - fls. 39), o IBAMA concluiu que *“levando em conta o bom estado de conservação ambiental de seu entorno, a **precária situação do leito estradal e do pavimento**, além das possíveis interferências nos padrões de uso e ocupação do solo devido às obras previstas, com **forte tendência de aumento do desmatamento em seu entorno**, além do desenvolvimento do **processo de grilagem na região de influência**, [...] **este trecho [do meio] demandaria licenciamento ambiental normal, com elaboração de Termo de Referência para realização de Estudo Ambiental**, o qual poderá ser o EIA/RIMA, **avaliação dos impactos ambientais e análise da viabilidade ambiental por parte do IBAMA das obras previstas para este trecho, e todos os procedimentos correlatos ao licenciamento”***.



No Relatório de Vistoria Técnica de setembro de 2005 (id. 2000555158 - fl. 157), em complemento ao parecer anterior, o IBAMA acrescentou que “*durante a vistoria, podemos visualizar que **caso houvesse condições mínimas de trafegabilidade na BR-319, em toda a sua extensão, desde a sua construção, poderiam estar desenvolvendo as mesmas formas de ocupação predatória do entorno de outras rodovias na Região Amazônica, como a BR-230 (Transamazônica) e da BR-163 (Mato Grosso e Pará), com todos os processos caóticos de desmatamento, grilagem e ocupação de terras públicas***”.

Em 2007, nova vistoria já indicava que o avanço das obras de reconstrução e pavimentação é causa eficaz de um desmatamento crescente nas faixas de domínio da rodovia, mais intenso nas proximidades do trecho pavimentado. Nesse ponto, o Relatório de Vistoria nº 050/2007–COAIR/CGLIC/DILIC/IBAMA (id. 2000555158 – fls. 39/45) constatou que “*num prazo de apenas dois anos, a ocupação da faixa de domínio da rodovia BR-319 se intensificou rapidamente, podemos vislumbrar que com o andamento de sua pavimentação haverá uma **problemática mais intensa quanto à grande procura de terras no seu entorno, processo de grilagem, ocupação de terras públicas, implantação de pastagens, construção de ramais e estradas particulares parindo da rodovia, e com a conseqüente expansão das áreas desmatadas***”.

Em Nota Técnica nº15/2008 (id. 2000555165), o IBAMA destacou as problemáticas envolvidas no licenciamento das obras de pavimentação entre os km's 250 ao 655,7 (Trecho do Meio): “1. *Desmatamento – avanço e potencialização*; 2. *Ameaça à Biodiversidade*; 3. *Potencialização de Grilagem de Terras Públicas*; 4. *Ausência da Efetivação e Desenvolvimento de Políticas Públicas*; e 5. *Necessidade de Consulta e Anuência de Outros Órgãos*”.

No ano de 2008, em razão dos graves impactos identificados para a obra da BR-319, foi editada a Portaria nº295/2008, do Ministério do Meio Ambiente, que instituiu **Grupo de Trabalho – GT**, para elaborar diretrizes e acompanhar o licenciamento ambiental da BR-319 (id. 2000555169).

O Relatório Final do GT (id. 2000555170) foi enviado ao IBAMA em 2009, para que fosse incorporado ao processo de licenciamento, quando constatado “*um conjunto de **medidas que seriam essenciais para o ordenamento da ocupação da BR-319 em curto e médio prazos, a fim de garantir que o processo de recuperação da rodovia não se transformasse em mais um caso de ocupação desordenada do território amazônico, com altas taxas de desmatamento, injustiça social e insustentabilidade ambiental***”.

Além de sugerir a execução de um Plano de Proteção e Implementação das Unidades de Conservação da BR-319, o GT apresentou um rol de **medidas consideradas essenciais para impedir o avanço do desmatamento e a descaracterização do Bioma Amazônico**. Dentre as medidas, está expressa a necessidade de: a) implementação de Unidades de Conservação da BR-319; b) implantação imediata de ações interinstitucionais de proteção e vigilância para área de influência da BR-319; c) sinalização e demarcação das Unidades de Conservação e Projetos de Assentamentos Rurais na área de influência da BR-319; d) elaboração e



execução de um Plano de Desenvolvimento e Regularização Fundiária para as áreas ao longo da BR-319; e) elaboração e execução pelos órgãos ambientais estaduais, da regularização ambiental das propriedades particulares identificadas, assim como dos Projetos de Assentamentos Rurais; f) levantamento, organização e disponibilização de informações geográficas relacionadas aos órgãos públicos com ações de desenvolvimento previstas ao longo do eixo da BR-319; g) garantir, no processo de licenciamento ambiental de recuperação da rodovia, a manutenção de conectividade das áreas naturais relevantes, através do estabelecimento de modelos de engenharia apropriados; h) fortalecer as principais instituições responsáveis pela gestão das áreas de influência da BR-319; i) formulação e implementação de programas estratégicos com vistas ao desenvolvimento social e econômico da região, tais como ecoturismo e agroextrativismo; e j) formação de um Comitê Gestor para planejar, acompanhar e monitorar a implementação dessas e outras ações previstas para região.

Como se pode observar, o grupo de trabalho deixou clara a necessidade de **providências estruturantes para efetiva governança socioambiental da região de entorno da BR-319, com vistas a impedir os principais impactos danosos previstos para a obra: potencialização do desmatamento e degradação ambiental, recrudescimento dos ilícitos associados à atividade madeireira e grilagem de terras, descontrole na ocupação do território Amazônico e, por consequência, perda da biodiversidade de fauna e flora, pressão sobre recursos naturais e comprometimento da integridade ecossistêmica da Floresta Amazônica.**

As considerações do grupo de trabalho foram aceitas pelo então Ministro do Meio Ambiente, que fez incorporar as conclusões do GT no licenciamento ambiental, conforme Ofício nº 038/2009/GM/MMA (id. 2000555173). Também em atendimento às recomendações, foi publicada nova Portaria Interministerial nº 1 do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério dos Transportes (id. 2000555175) criando o **Comitê Gestor Interministerial da BR-319**, com atribuição para planejar, acompanhar e monitorar a implementação das ações propostas pelo GT da BR-319.

Segundo a inicial, em mais de um documento, ICMBio e IBAMA consideram as recomendações acima verdadeiros “pré-requisitos” ao início do processo de recuperação da rodovia. Destacou que o MPF também entendeu como essencial tais medidas, para fins de admissibilidade de viabilidade ambiental do empreendimento, conforme Recomendação nº 07/09 – 4ª CCR/MPF (id. 2000555178).

Ao analisar o inteiro teor dos documentos, o primeiro EIA/RIMA apresentado pelo DNIT seria considerado insuficiente, consoante Ofício nº 349/2009 do ICMBIO (id. 2000555177), que fez constar “*o EIA/RIMA, conforme apresentado, não traz os elementos necessários para uma análise precisa dos impactos nas unidades de conservação. Os componentes ambientais e sociais não são investigados de forma a possibilitar a compreensão de como a nova dinâmica que será estabelecida na região afetará os recursos naturais e as populações tradicionais*”.

A despeito da imprescindibilidade de medidas e ações propostas pelo GT-319, para a avaliação de viabilidade ambiental do empreendimento, a inicial faz referência a documentos técnicos do IBAMA, que deixa patente a não implementação das ações e



medidas propostas.

Neste sentido, é o Parecer nº 078/2009 COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA (id. 2000555179), datado de 26 de junho de 2009. Este documento contém 177 páginas de rica descrição dos riscos e impactos associados à obra da BR-319, com fotos, mapas, imagens de satélite, histórico e informações que demonstram a evolução do desmatamento no entorno da rodovia, detalhando os danos para a fauna e flora, destacando a incapacidade do INCRA em desenvolver de forma minimamente satisfatória sua política fundiária e agrária no entorno da BR-319 e destacando:

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

Nesse mesmo documento, o IBAMA analisou o inteiro teor do primeiro EIA/RIMA apresentado pelo DNIT, alertando para o aumento de áreas de desmatamento e sua relação com a pavimentação da rodovia. Ainda, no parecer, teria concluído que o *“empreendimento só seria viável em um cenário de governança ambiental forte que, no entanto, ainda deveria ser construído e implementado para a área de influência da rodovia, o que demandaria grande esforço governamental, com a participação de vários órgãos públicos”*. Em seguida, o IBAMA orientou a adoção de medidas adicionais para garantir a devida governança na região e a viabilidade ambiental do projeto.

No mesmo sentido seria o Relatório de Vistoria 03/2010 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA (id. 2000555182), onde o IBAMA concluiu que a **“a implementação das ações propostas, entendidas como pré-condições ao processo de avaliação da viabilidade ambiental do empreendimento pretendido, havia avançado de forma ainda insuficiente, existindo questões de fundo estrutural a serem encaminhadas”**. Assim, sugeriu novas providências a serem tomadas.

Segundo a inicial, duas providências administrativas teriam modificado a orientação metodológica dos trabalhos de licenciamento ambiental da BR-319, a saber: a) a extinção do Comitê Gestor Interministerial da BR-319, pelo Decreto nº 9.759/2019; e b) a qualificação do trecho entre o km 250 e o km 655,70 como inserido no Programa de Parceria de Investimentos - PPI para fins de apoio ao licenciamento ambiental (Decreto nº 9.972/2019), pelo que passou a ser tratado como de interesse estratégico e prioritário (Lei nº 13.334/2016). Também o IBAMA teria modificado os grupos de trabalho do licenciamento da obra (ids. 2000555183, 2000555185, 2000555186), assim como o DNIT apresentou **novo EIA/RIMA**, em julho de 2020 (id. 2000574152).

Realizadas as modificações metodológicas e apresentado novo EIA-RIMA, consta dos autos o Parecer Técnico nº 9031197/2020, de 30/12/2020 (id. 2000555188).



Este documento identifica questões centrais e sensíveis que comprometeriam a análise técnica do licenciamento ambiental (item 652), destacando a *“Insuficiência da abrangência da avaliação de impactos ambientais, seja ausência de impactos ambientais típicos e esperados para o empreendimento em questão, seja pela ausência de avaliação do escopo de alguns dos impactos descritos no EIA”* e *“Insuficiência na apresentação de medidas mitigadoras ou compensatórias em relação aos impactos indiretos de desmatamento (colocar a nomenclatura adequada) e impactos socioeconômicos (alteração no quadro demográfico, aumento do afluxo populacional, alteração do uso e ocupação do solo e grilagem).*

Mais uma vez, por documento técnico do próprio IBAMA, fica clara a correlação entre as obras da BR-319 no “trecho do meio” e o prognóstico de aumento vertiginoso do desmatamento nas áreas de influência da obra. Ademais, no item 467 do mesmo Parecer Técnico nº 9031197/2020 (id. 2000555188), foi destacado *“o vazio populacional no segmento estudado da BR 319, contrasta com a presença de comunidades ribeirinhas, que vivem às margens dos rios Purus e Madeira”*, deixando claro que a preservação do entorno também se justifica pelo “vazio populacional” de uma área de difícil acesso humano, marcado pela presença de comunidades ribeirinhas que vivem e se locomovem pelos rios Madeira e Purus.

Também consta dos autos o Parecer Técnico IBAMA nº 2/2021-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM, de 22 de dezembro de 2021 (id. 2000555189), que traz dados relevantes de prognóstico de intensificação de desmatamento para a área de influência das obras da BR-319.

A despeito da identificação e certeza quanto ao principal impacto negativo previsto para obra do “trecho do meio” da BR-319 – desmatamento massivo e recrudescimento dos ilícitos relacionados à ocupação predatória da Floresta Amazônica (grilagem, exploração madeireira e conversão de grandes áreas de floresta em pasto), o IBAMA teria elaborado o Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-AM/Ditec-AM/Supes-AM (id. 2000555192), seguido do despacho nº 13111870/2022-CGLin/Dilic (id. 2000555193) de 20/07/2022 e do despacho nº 13169149/2022-DILIC (id. 2000555194), que conduziram à concessão da Licença Prévia nº672/2022.

Há indicativos de que os despacho nº 13111870/2022-CGLin/Dilic e nº 13169149/2022-DILIC (id. 2000555192 e id. 2000555194) reduziram a amplitude de condições para emissão de licença das obras da BR-319, “trecho do meio”, consoante trechos do despacho nº 13169149/2022-DILIC.

Está demonstrado, pelo acervo probatório liminar, que houve sim mudança de orientação técnica por parte do IBAMA, no sentido de desconsiderar as proposições de medidas, ações e providências de fortalecimento de governança fundiária e socioambiental do entorno do “trecho do meio” da BR-319, antes da emissão da Licença Prévia nº672/2022, por entender que extrapolavam as atribuições legais e institucionais do DNIT.



### 3.3. A probabilidade e verossimilhança do Direito e *periculum in mora*.

A temática dos autos envolve o controle de constitucionalidade e legalidade do licenciamento ambiental de empreendimento que apresenta prognóstico seguro de graves impactos negativos na Floresta Amazônica.

**É incontroversa a constatação técnica de que as obras de recuperação e pavimentação do “Trecho do Meio” da BR-319 apresentam como principal impacto ambiental a intensificação do desmatamento e da degradação florestal**, nas áreas de entorno do empreendimento, com recrudescimento de ilícitos associados à grilagem de terras públicas, exploração ilegal de madeira, conversão de grandes áreas de floresta em pastagem, intensificação de conflitos fundiários, forte pressão sobre recursos naturais e unidades de conservação, dentre outros efeitos danosos, exaustivamente registrados pelo IBAMA, em documentos técnicos que vêm sendo apresentados em quase duas décadas de tramitação do licenciamento ambiental.

**Está demonstrada a insuficiência de políticas públicas de governança ambiental e ausência de estruturas estatais adequadas para evitar que a recuperação da BR-319 seja sinônimo de destruição de Floresta Amazônica.**

O estado de corrosão das políticas públicas de proteção ambiental, de ordenação fundiária, de adequada gestão de unidades de conservação e de defesa de territórios indígenas está retratada em ações constitucionais que tramitam ou tramitaram no STF, cujo conhecimento não pode ser ignorado por nenhuma autoridade da República (v.g. as ADPF's nº708, nº709 e nº760; ADO's nº54 e nº59, dentre outras).

Para não deixar dúvidas acerca destas duas premissas, faço transcrever trechos dos pareceres, despachos e documentos técnicos do próprio IBAMA, em sede de licenciamento ambiental da rodovia:

*“como em outras regiões da Amazônia, onde foram implantadas rodovias, como na região da BR-163 e BR-230 (Transamazônica) é possível que o mesmo padrão de ocupação da floresta possa ser implantado na região dessa rodovia. De forma resumida e geral ocorre o seguinte padrão de ocupação: após a abertura de uma rodovia, há uma grande procura de terras no seu entorno, iniciando geralmente pelo processo de grilagem e ocupação de terras públicas”* (parecer técnico nº091/2005 – COAIR/CGLIC/DILIC/IBAMA, no id. 2000555154 - fls. 23).

*“levando em conta o bom estado de conservação ambiental de seu entorno, a **precária situação do leito estradal e do pavimento**, além das possíveis interferências nos padrões de uso e ocupação do solo devido às obras previstas, com **forte tendência de aumento do desmatamento em seu entorno**, além do desenvolvimento do **processo de grilagem na região de influência, [...] este trecho [do meio] demandaria licenciamento ambiental normal, com elaboração de Termo de Referência para realização de Estudo Ambiental**, o qual poderá ser o EIA/RIMA, **avaliação dos impactos ambientais e análise da viabilidade ambiental por parte do IBAMA** das*



obras previstas para este trecho, e todos os procedimentos correlatos ao licenciamento” parecer técnico nº 091/2005 (id. 2000555154 - fls. 39).

“durante a vistoria, podemos visualizar que **caso houvesse condições mínimas de trafegabilidade na BR-319**, em toda a sua extensão, desde a sua construção, poderiam estar se desenvolvendo as mesmas formas de ocupação predatória do entorno de outras rodovia na Região Amazônica, como a BR-230 (Transamazônica) e da BR-163 (Mato Grosso e Pará), com todos os **processos caóticos de desmatamento, grilagem e ocupação de terras públicas**” (Relatório de Vistoria Técnica de setembro de 2005 (id. 2000555158 - fl. 157).

Constatada a forte correlação entre melhoria nas condições de trafegabilidade da BR-319 e sua principal consequência danosa – intensificação do desmatamento e descontrolada ocupação das áreas de entorno –, nos anos de 2008 e 2009, foram adotadas **providências para criar um cenário de viabilidade ambiental para o empreendimento**, mediante fortalecimento das estruturas, medidas e políticas de governança ambiental e fundiária da Florestal Amazônica.

Assim, foram criados grupos de trabalho e comitês interinstitucionais, cuja atuação **buscou qualificar o licenciamento ambiental e implementar medidas estruturantes**, consideradas essenciais para a existência de governança ambiental forte, sem a qual as obras da rodovia não poderiam ser licenciadas e retomadas – vides os documentos: Portaria nº295/2008 do Ministério do Meio Ambiente (id. 2000555169); o Relatório Final do GT (id. 2000555170); Ofício nº 038/2009/GM/MMA (id. 2000555173); Portaria Interministerial MT e MMA nº 1, de 19 de março de 2009, criando o Comitê Gestor Interministerial da BR-319 (id. 2000555175); Aviso nº 79/GM/MT (id. 2000555176); e Ofício nº 349/2009 (id. 2000555177).

No mesmo sentido, de reconhecer que **medidas estruturantes de governança ambiental deveriam preexistir ao licenciamento das obras da BR319** (no “Trecho do Meio”), é a Recomendação nº 07/09 – 4ª CCR/MPF (id. 2000555178).

Contudo, a despeito dos esforços técnicos para criar condições de governança ambiental capazes de fazer frente à magnitude dos impactos negativos previstos para o empreendimento, as medidas e providências recomendadas não foram implantadas. Neste sentido são os documentos técnicos dos autos:

“977. **Apesar da execução das ações propostas pelo GT serem prioritárias para o estabelecimento de um cenário de possível viabilidade ambiental do empreendimento**, as informações disponíveis sobre o atendimento dessas ações indicam que ainda **não foi estabelecido o cenário de Governança Ambiental na Área de Influência, afirmado no EIA como única possibilidade de garantia da viabilidade ambiental da rodovia BR-319**” Parecer nº 078/2009 COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA (id. 2000555179).



No mesmo sentido é o Relatório de Vistoria 03/2010 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA (id. 2000555182), onde o IBAMA concluiu que a “*a implementação das ações propostas, entendidas como pré-condições ao processo de avaliação da viabilidade ambiental do empreendimento pretendido, havia avançado de forma ainda insuficiente, existindo questões de fundo estrutural a serem encaminhadas*”.

Corroborando todas as premissas acima, são as mais recentes considerações de dois pareceres técnicos do IBAMA, trazidos aos autos.

No Parecer Técnico nº 2/2021-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM (Documento SEI nº 11567558 do processo nº 02005.001646/2021-22) de 22 de dezembro de 2021 (id. 2000555189) o IBAMA destacou:

*“(...) 16.1.4. Por outro lado, o projeto resultará em impactos e riscos importantes, quais sejam:*

***Cenário potencial alto de ocorrência de desmatamento ilegal e ocupação ilegal de terras ao longo do trecho da BR 319. Tal cenário já está instalado, especialmente na porção sul da BR. Importa lembrar que o proponente do projeto não detém atribuição legal para gerenciamento ambiental da região. O EIA aponta como solução a efetiva articulação interinstitucionais visando o aumento do nível de governança, com maior presença do aparato estatal. Porém em que pese os esforços recentes de articulação entre as diversas agências de Estado, não há garantias de que as ações estatais sejam implementadas de forma imediata e tão pouco há evidências de que a presença do Estado seja perene na região***”.

Os trechos acima conduzem às seguintes conclusões: a) está previsto um intenso e massivo desmatamento da Floresta Amazônica, acompanhado de descontrolada ocupação das áreas de entorno, como decorrências direta das obras de pavimentação da BR-319 (“Trecho do Meio”); e b) mesmo com os esforços de “articulação” das diversas instituições de Estado, até o momento de elaboração do Parecer Técnico IBAMA nº 2/2021, “*não há garantias de que as ações estatais sejam implementadas de forma imediata e tão pouco há evidências de que a presença do Estado seja perene na região*”.

Uma década e meia após as recomendações técnicas, que detalharam medidas essenciais para um cenário de governança ambiental, capaz de responder adequadamente ao desmatamento previsto para o entorno da BR-319, **não foram constatadas melhorias estruturantes que condicionam a viabilidade ambiental do empreendimento.**

Corroborando este fato, tramitam nesta vara federal diversas ações coletivas discutindo exatamente omissões e insuficiências de políticas públicas ambientais, para



adequada resposta aos desmatamentos, incêndios, invasões de glebas federais (dentre as quais unidades de conservação e terras indígenas), ou mesmo judicializando pretensões para efetivar políticas públicas estruturantes de natureza ambiental e fundiária.

Para exemplificar, recente iniciativa de solução consensual de conflitos em Justiça Itinerante, promovida pelo CNJ, este juízo homologou acordos entre MPF e ICMBio, nos autos nº0017357-69.2016.4.01.3200 e 1003208-46.2019.4.01.3200, estabelecendo obrigações para a plena implantação e efetivação de unidades de conservação no Amazonas, inclusive aquelas localizadas no entorno da BR-319. Isso implica reconhecer que **a implantação de unidades de conservação federais** – medida considerada prioritária para conter o desmatamento de entorno da BR-319 – não é uma realidade na proteção da Floresta Amazônica, uma vez que ainda **carece de efetivação**.

Também a ação civil pública nº1007104-63.2020.4.01.3200 pretende obrigar a União, ICMBio, IBAMA e FUNAI a implementar ações de comando e controle satisfatórios em dez municípios amazonenses, considerados “*hot spots*” em ilícitos florestais, requerendo reconhecimento e responsabilização do Poder Público por omissão/insuficiência na “*contenção de infrações ambientais*”.

Estas são apenas algumas das ações que debatem a mesma problemática de ineficiência das políticas públicas de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia, o que também foi reconhecido no julgamento da ADPF nº760 do Supremo Tribunal Federal.

Em síntese, **a reiterada busca por provimentos judiciais que obriguem o Poder Público a desincumbir-se do dever de proteção da Floresta Amazônica faz prova da insuficiência estrutural do Estado para responder aos desmatamentos, incêndios e demais ilícitos ambientais florestais**, que ameaçam a integridade ecossistêmica da floresta.

A despeito da certeza quanto ao principal impacto negativo previsto para obra do “trecho do meio” da BR-319 – desmatamento massivo e recrudescimento dos ilícitos relacionados à ocupação predatória da Floresta Amazônica (grilagem, exploração madeireira e conversão de grandes áreas de floresta em pasto), o IBAMA emitiu o Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-AM/Ditec-AM/Supes-AM (id. 2000555192), seguido do despacho nº 13111870/2022-CGLin/Dilic (id. 2000555192) de 20/07/2022 e do despacho nº 13169149/2022-DILIC (id. 2000555194), pela aprovação da Licença Prévia nº672/2022.

A aprovação está motivada na assertiva de que o cenário de governança ambiental não compete ao DNIT. Com isso, foram menosprezados os sérios impactos ambientais atrelados à reconstrução da rodovia BR-319, com **indevida redução da amplitude de riscos e danos que devem ser efetivamente controlados e evitados por meio de regular licenciamento ambiental**.

Está caracterizada a verossimilhança do direito discutido.



**A documentação técnica do IBAMA deixa patente a inviabilidade ambiental da recuperação do “Trecho do Meio” da BR-319**, no atual cenário de ineficiência das medidas e políticas públicas de combate ao desmatamento, grilagem de terras e demais ilícitos associados. Neste sentido, destaco alguns dos documentos, abaixo:

*“empreendimento só seria viável em um cenário de governança ambiental forte que, no entanto, ainda deveria ser construído e implementado para a área de influência da rodovia, o que demandaria grande esforço governamental, com a participação de vários órgãos públicos”* (Parecer nº078/2009 COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA, no id. 2000555179).

*“a implementação das ações propostas, entendidas como pré-condições ao processo de avaliação da viabilidade ambiental do empreendimento pretendido, havia avançado de forma ainda insuficiente, existindo questões de fundo estrutural a serem encaminhadas”* (Relatório de Vistoria nº03/2010 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA, no id. 2000555182).

Não obstante estas constatações e passados quinze anos, **não foram implementadas as medidas e providências propostas para estruturação e fortalecimento da governança ambiental**. Muito pelo contrário, documentos do próprio IBAMA fazem prova de recrudescimento dos ilícitos ambientais no entorno. Neste sentido é o Parecer Técnico nº 2/2021-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM (documento SEI nº 11567558 do processo nº 02005.001646/2021-22) de 22 de dezembro de 2021 (id. 2000555189) onde o IBAMA destacou:

*14.1.6. Recentemente foi realizada uma análise multitemporal de ocupação ao longo do Trecho do Meio da BR 319, no interflúvio Purús/Madeira, demonstrado nos documentos: Mapa com Interflúvio Pur/Ma e Desflorestamento até\_2007 (SEI nº 11262928), Mapa com PRODES\_2008 À 2014 (SEI nº 11262967), Mapa com PRODES 2015 à 2016 (SEI nº 11262975), Mapa com PRODES 2017 À 2020 (SEI nº 11262982), Mapa com DETER 2021 (SEI nº 11262990), deste processo, se observa que tem sido crescente a ocupação na região, assim demonstrado nos Mapas:*

- a) o incremento de área ocupada entre 2008 e 2014 foi de **10.228,48ha**;*
- b) entre 2015 e 2016 foi de **3.716,00ha**;*
- c) entre 2017 a 2020 foi de **30.552,16ha**;*
- d) imagens do DETER demonstram que no **ano de 2021 já se tem 25.595,14ha**.*



Fica clara a pressão por aprovação pura e simples da licença prévia, ainda que inexistentes condições para viabilidade ambiental para o empreendimento. Para tanto, houve mudança indevida de orientação técnica pelo IBAMA, no sentido de desprezar os prognósticos catastróficos de desmatamento, degradação e grilagem de terras no entorno da rodovia, aos argumentos de que este cenário favorável estaria além das atribuições e finalidades institucionais do DNIT (proponente do empreendimento).

Nesta medida, aos argumentos de que medidas para governança ambiental não estariam na alçada do DNIT, foram menosprezados os irreversíveis impactos ambientais atrelados à reconstrução da rodovia BR-319, com redução da análise de riscos e danos que devem ser efetivamente controlados e evitados por meio de regular licenciamento ambiental. Neste sentido é o despacho nº 13111870/2022-CGLin/Dilic de 20/07/2022 (id. 2000555192):

***“de forma objetiva, recomenda-se que as propostas de condicionantes 2.29, 2.33 sejam alteradas, conforme texto apresentado supra, no entendimento que envolvem ações e medidas que extrapolam a competência de atuação do empreendedor. Ou seja, estaríamos condicionando a viabilidade de um projeto, à promoção de ações de atribuição de outros órgãos da administração pública, e além, pois envolve, na verdade, articulações inter-institucionais em diferentes níveis federativos. No entanto, entende-se que o Ibama deve considerar tais questões, de forma explícita, quando da tomada de decisão pela emissão ou não da Licença Prévia para este empreendimento, e nas demais etapas deste processo de licenciamento ambiental, considerando o status das respectivas tratativas em curso, em virtude de tratar questões diretamente relacionadas à viabilidade do projeto”.***

A discussão jurídica acerca da possibilidade ou não de imposição de “pré-condicionantes” ao licenciamento ambiental mascaram a constatação de inequívoca (in)viabilidade ambiental do empreendimento.

Ora, se a destruição da Floresta Amazônica não pode ser evitada, a menos que previamente estabelecidas e efetivadas políticas públicas de controle, fiscalização, prevenção e repressão às infrações e crimes ambientais associados ao desmatamento e grilagem de terras públicas; não estamos a tratar de outra questão senão inviabilidade ambiental do empreendimento da BR-319, independentemente de quem seja responsável por tais políticas públicas de controle e prevenção do desmatamento.

Logo, não se trata de “pré-condicionantes” ao licenciamento, mas de verdadeira inviabilidade ambiental da obra, até que o cenário de governança ambiental e fundiária seja drasticamente fortalecido por diferentes atores públicos.

Esta circunstância é verificada no teor do despacho nº 13169149/2022-DILIC (id. 2000555194), que reduziu a amplitude técnica de condições para emissão de licença das obras da BR-319 (“trecho do meio”), consoante trechos do despacho nº



13169149/2022-DILIC, abaixo:

**“7.15. Condicionante 2.35. A criação de unidade de conservação não está no rol de atribuições do empreendedor, dependendo de ações de outros órgãos governamentais sob os quais o DNIT não tem ascendência administrativa.** Ademais, não resta claro qual seria a área para a criação da unidade de conservação, sendo que há possibilidade de que outros órgãos tenham outras intenções/finalidades para a destinação de áreas. Assim, sugiro que o Ibama, como membro da Câmara de Compensação Ambiental, indique que a compensação da Lei no SNUC referente ao empreendimento seja destinado a criação de unidade(s) de conservação na região. Registro, ainda, que o EIA apresenta a questão de criação exatamente desta forma, já que cita os instrumentos legais relacionados ao uso da compensação ambiental na seguinte forma (fls. 2524):

Considerando o previsto no Art. 33 do Decreto n° 4.340/2002 e no Decreto n°6.848/2009, nos artigos 9° e 10° da Resolução do CONAMA n° 371/2006 e as diretrizes e prioridades estabelecidas pela Câmara Federal de Compensação Ambiental, **sugere-se: Criação de uma Floresta Nacional interligando os limites sul da Resex de Capanã Grande ao limite norte da base do exército, do lado leste da rodovia. A sugestão se deve por esta área ser a mais vulnerável dentro do trecho do estudo, motivo, inclusive, que justificou a magnitude e significância alta de muitos impactos na fase de operação.** A criação desta categoria de UC tem como objetivo maior o uso futuro da área na forma e concessão florestal e, com isso, conciliar a conservação da região com o desenvolvimento socioeconômico. Tal estratégia permitiria uma melhor integração e envolvimento comunitário, por meio do estímulo à economia formal com produtos e serviços oriundos de florestas manejadas, além de **frear o uso e ocupação irregular das terras públicas e grilagem.**

7.16. Pelo apresentado, **sugiro que a condicionante seja suprimida** por reverter o ordenamento jurídico, de destinação de terras por outros órgãos legalmente instituídos, **o que avança além do alcance legal do Ibama**, impondo ação fora da alçada legal e do controle do empreendedor. Ademais, **a condicionante é similar às pré-condicionantes, as quais foram objeto de críticas no âmbito do Acórdão n° 275/2010-TCU-Plenário.**

(...) 7.18. **Condicionante 2.38.** A prestação de apoio técnico depende de aceitação do INCRA dos termos ora propostos ao DNIT pelo Ibama. Novamente, a condicionante **visa substituir eventual lacuna de atuação/estruturação do INCRA, que extrapolam as competências do DNIT.** Sugiro suprimir a condicionante.

7.19. **Condicionante 2.40. O monitoramento contra ilícitos ambientais é parte da atuação de diversos órgãos de Estado, incluindo o próprio Ibama.** Já há estruturas de monitoramento estabelecidas (i.e. CENIMA/IBAMA, CENSIPAM, INPE, dentre outros) que atuam de forma



*coordenada por meio da integração de operações e sistemas (vide a disponibilização dos dados do DOF ao Ministério da Justiça pelo Ibama e a Operação Guardiões do Bioma). **Novamente ressalto que não cabe ao DNIT efetivar ações de responsabilidade de instituições legalmente estabelecidas com esse tipo de finalidade. Dessa forma, sugiro a exclusão da condicionante.***

*8. Considerando todo o exposto, e **concordando com a prolatada viabilidade ambiental do projeto BR-319 - Trecho do Meio**, encaminho o processo em epígrafe para avaliação e decisão dessa Presidência”.*

Como dito, ao tratarmos de condições que devem existir antes da recuperação da estrada, estamos a tratar, verdadeiramente, de criar um cenário para viabilidade ambiental das obras da BR-319, para que a rodovia não se transforme em forte vetor de intenso desmatamento da Floresta Amazônica.

Este cenário de governança ambiental e controle de desmatamento deve ser estabelecido antes da recuperação da rodovia, sob pena de não se prestar a evitar o dano ambiental já projetado para as áreas de entorno.

Ao ignorar a necessidade de preexistência de governança ambiental, a Licença Prévia nº672/2022 contraria o disposto no art. 50, §1º da Lei nº9.784/1999, afastando-se dos motivos técnicos determinantes que conduzem à conclusão pela inviabilidade ambiental do empreendimento.

**Nesta medida, se toda a documentação técnica do IBAMA conclui pela necessidade de providências imprescindíveis à prevenção e contenção do desmatamento ilegal, condicionando a viabilidade ambiental da BR-319 à preexistência de governança ambiental forte nas áreas de entorno; ao atestar a viabilidade ambiental, sem que tais cenários preexistam, a licença prévia contraria 15 anos de reconhecimento técnico categórico pela inviabilidade ambiental do empreendimento.**

Acerca do tema, o STJ possui entendimento consolidado de que *“a validade do ato administrativo está vinculada à existência e à veracidade dos motivos apontados como fundamentos para a sua adoção, a sujeitar o ente público aos seus termos. Segundo a Teoria dos Motivos Determinantes, a Administração, ao adotar determinados motivos para a prática de ato administrativo, ainda que de natureza discricionária, fica a eles vinculada.”* (RMS n. 20.565-MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, DJ 21.05.2007). No mesmo sentido, é o MS n. 12.227-DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 1º.09.2008.

Por consequência, será nulo o ato administrativo quando o motivo exposto se encontrar dissociado da situação de direito ou de fato que determinou ou autorizou a sua realização (REsp n. 708.030-RJ, Rel. Ministro Hélio Quaglia Barbosa, Sexta Turma, DJ 21.11.2005).



Ainda, ao ignorar a exaustiva identificação do desmatamento como principal e grave efeito danoso das obras da BR-319, a Licença Prévia nº672/2022 esvazia de sentido o **princípio da prevenção** de danos ambientais evitáveis e já identificados na análise do EIA-RIMA.

Ao ignorar os graves danos ambientais associados à recuperação da BR-319, o licenciamento ambiental deixa de cumprir a função de internalizar custos e efeitos negativos do empreendimento, junto aos proponentes da obra. Por consequência, fica prejudicada a correta e equilibrada imposição de condicionantes de mitigação e compensação, uma vez que grande parte dos danos previstos sequer entraram na equação, no pretexto de que extrapolam as atribuições legais e institucionais do DNIT. Com isso, deixa de ser atendido o primado do **poluidor-pagador**.

Está demonstrado o perigo de dano irreparável e irreversível (*periculum in mora*), caso não haja imediata suspensão da Licença Prévia nº672/2022.

**Há indicativos claros de que a simples expectativa pública de retomada das obras de recuperação e pavimentação da rodovia é capaz de provocar uma corrida pela ocupação de novas áreas de floresta, com aumento do desmatamento no entorno e agravamento do estado de fragmentação da Floresta Amazônica**, o que retroalimenta o processo de fragilização e degradação do bioma. Já no Relatório de Vistoria nº 050/2007– COAIR/CGLIC/DILIC/IBAMA (id. 2000555158 – fls. 39/45), a autarquia ambiental registrou ***“num prazo de apenas dois anos, a ocupação da faixa de domínio da rodovia BR-319 se intensificou rapidamente, podemos vislumbrar que com o andamento de sua pavimentação haverá uma problemática mais intensa quanto à grande procura de terras no seu entorno, processo de grilagem, ocupação de terras públicas, implantação de pastagens, construção de ramais e estradas particulares parindo da rodovia, e com a consequente expansão das áreas desmatadas”***.

Estas constatações técnicas são condizentes com a alegação do autor, no sentido de que, apenas com o anúncio da pavimentação, teria ocorrido expressivo aumento do desmatamento no entorno da rodovia, o que demonstra a presença de dano atual, razão pela qual a suspensão da Licença Prévia nº 672/2022 é imprescindível para evitar a consolidação de graves e irreversíveis danos ao meio ambiente.

Somada a esta circunstância, no id. 2136202398, o autor informou que no dia 10/06/2024 o DNIT juntou ao procedimento de licenciamento ambiental o plano básico ambiental (PBA), que seria a última etapa antes da concessão da licença de instalação. Este evento é recente, renovando a urgência no deferimento da tutela antecipatória.

Aliás, o prosseguimento do licenciamento, com claros vícios de nulidade, inconstitucionalidade e ilegalidade, em atos e etapas anteriores, contamina os atos administrativos que se sucedem, ao tempo em que incrementa as expectativas de rápida recuperação da rodovia, ditando os parâmetros para ocupação predatória das áreas adjacentes, sem que preexista viabilidade ambiental.

Sem a perspectiva de presença perene do Poder Público na região e sem



políticas e estruturas públicas com capacidade para evitar uma tragédia ambiental anunciada e registrada por documentos técnicos de mais de quase duas décadas, fica demonstrado o risco de dano irreversível à Floresta.

Corroborando esta circunstância o Parecer Técnico nº 9031197/2020-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM, que analisou o 2º EIA\_RIMA, 30/12/2020 (id. 2000555190), no qual o IBAMA destacou:

*“(...) A geração de expectativas do empreendimento e a atração de mão de obra podem representar transtornos para as comunidades próximas da rodovia, como a transmissão de doenças, por exemplo, além de grilagem de terras e desmatamento, pressionando as comunidades que existem, na região do empreendimento. As comunidades de Igapó-Açu e Realidade são as mais próximas e que demandam medidas adequadas para evitar transtornos das obras de pavimentação e da operação da rodovia.”*

Está demonstrado o risco de agravamento de conflitos sociais, decorrentes da corrida por recursos naturais, ocupação de terras, exploração madeireira, dentre outras atividades que são projetadas para ocorrer, no cenário de insuficiente presença do Estado.

A intensificação de degradação e desmatamentos, além da perda de cobertura florestal de um dos principais biomas do planeta, resulta em perda de biodiversidade de fauna e flora, perda de disponibilidade hídrica, perda de serviços atrelados à mitigação e adaptação climática, intensificação das emissões de GEE, suprimindo sumidouros de carbono, dentre outros graves e irreversíveis danos que, em sinergia uns com os outros, podem levar a Floresta Amazônica ao ponto de não retorno, privando presentes e futuras gerações dos relevantes serviços ecossistêmicos prestados pela floresta.

**O dever de proteção da Floresta Amazônica vincula o agir do Estado, nas três esferas de poderes da República (art. 225, caput e §4º da CRFB), tratando-se de patrimônio nacional de natureza fundamental e indisponível.** Por consequência, não é dado ao administrador desconsiderar a inviabilidade do empreendimento, para dar prosseguimento ao licenciamento ambiental das obras da BR-319, a despeito de todas as evidências técnicas e científicas apontarem para um cenário de **políticas públicas ambientais estruturalmente insuficientes, ineficientes e incapazes de evitar os graves danos que decorrem da intensificação do desmatamento, na região de entorno da BR-319.**

Em assim agindo, incorre em violação do **direito humano ao meio ambiente equilibrado e sadio**, direito este que condiciona o usufruto de outros direitos humanos, dentre os quais destaco o direito à vida digna e à saúde. Na mesma medida, incorre em violação do princípio da **proibição do retrocesso** em matéria ambiental, pela diminuição de qualidade e disponibilidade de bens e serviços florestais às presentes e futuras gerações.

Algo realmente trágico na discussão da BR-319, é que os danos ambientais e



florestais, identificados para as obras da BR-319, são evitáveis. Exatamente neste sentido, é o Parecer Técnico nº 02/2021 de 22/12/2021, ao destacar:

**“o cenário da governança ambiental deve ser fortalecido, não somente com criação de unidades de conservação, mas com a garantia que estas sejam equipadas de recursos humanos e financeiros para o regular desenvolvimento de seus objetivos”.**

**“(...) a ausência de fiscalização e/ou governança pode promover a conexão de Manaus ao Arco do Desmatamento. Nesse sentido, a Governança irá gerar impactos positivos como a manutenção da biodiversidade pela baixa pressão sobre a flora e fauna, redução da exploração ilegal de madeira, além da restrição de emissões de carbono por desmatamento e queimadas”.**

Quanto ao **princípio do desenvolvimento sustentável**, alguns trechos de documentos técnicos do IBAMA já denunciam danos em curso. Neste particular, Parecer Técnico nº 2/2021-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM, de 22 de dezembro de 2021 (id. 2000555189), destacou:

**“(...) 16.1.4. Por outro lado, o projeto resultará em impactos e riscos importantes, quais sejam:**

**O crescimento acelerado da comunidade de Realidade, com dependência econômica da cadeia de extração irregular de madeira é motivo de preocupação. Depreende-se que no caso de uma ação efetiva e duradoura para combater o desmatamento irregular, há possibilidade de estrangulamento da economia local e potencial de conflito, de maneira que é preciso construir uma alternativa de desenvolvimento econômico para o local. Nesse sentido, o EIA não abordou o tema com a profundidade e a extensão necessária e não apontou alternativas para o local. Contudo, a criação de mais uma unidade de conservação de uso sustentável na região, como sugerido no EIA, favoreceria uma outra alternativa econômica para essa comunidade”.**

A privação de perspectivas econômicas sustentáveis e de convivência comunitária pacífica, fatalmente conduzem a conflitos sociais, circunstâncias que evidenciam o risco de dano irreparável aos direitos fundamentais das comunidades afetadas.

Ainda sobre o *periculum in mora*, o desmatamento e degradação florestal provocam sinergias danosas que, além da perda de biodiversidade de fauna e flora, aumentam a pressão antrópica sobre espaços ambientalmente protegidos, comprometem o ciclo hidrológico (inclusive de regiões que hoje são marcadas por escassez hídrica),



esvaziando compromissos nacionais assumidos para mitigar a crise climática.

Assiste razão ao autor quanto à **ausência de estudos de impacto climático para o empreendimento da BR-319**, a despeito do inequívoco prognóstico de intenso desmatamento das áreas de floresta do entorno da rodovia. Neste particular, há que se destacar que os levantamentos climáticos identificados nos documentos técnicos se referem a soluções tecnológicas aplicáveis à estrada propriamente (vide id. 2000555188, item 73, 106 do Parecer IBAMA N°9031197/2020-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM), sem indicação de que foram considerados os impactos decorrentes do principal diagnóstico de desmatamento para a área de influência. Aliás, está registrado no Parecer Técnico IBAMA n°02/2021 referência a este questionamento, quando da realização de audiências públicas (vide id. 2000555189).

Segundo o Ofício DNIT n° 90498/2024/SRE – AM (id. 2127788758, item “7”), *“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”*.

A ausência de estudo de impacto climático diminui a qualidade das análises próprias da gestão de riscos, bem como compromete adequado equilíbrio entre impactos esperados e medidas para evitar, mitigar e compensar danos. Por consequência, é negada efetividade aos princípios da prevenção e precaução, na medida em que, feito o prognóstico de acentuado desmatamento para as áreas de entorno, as rés não dispõem de meios para analisar os impactos negativos nas metas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Os estudos de impacto ambiental devem conter dados de diagnóstico climático, para além da **“solução tecnológica aplicada no empreendimento”**, sobretudo para grandes empreendimentos de infraestrutura, energia, mineração, indústria e outros que podem qualificar-se como empreendimentos de relevante potencial para emissão antrópica de GEE. Neste sentido é a instrução normativa IBAMA n° 12, de 23 de novembro de 2010:

*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.*

O intuito da norma é evitar que o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos contenham condicionantes insuficientes para mitigar e compensar impactos climáticos cumulativos, transferindo para a sociedade os elevados custos ambientais, sociais e econômicos que decorrem de eventos climáticos extremos, como no caso da severa seca dos rios amazônicos e enchentes extremas do Rio Grande do Sul.

Na medida em que o licenciamento ambiental deve identificar danos e riscos, para estabelecer medidas de mitigação e compensação adequadas e proporcionais a estes, é imperativo que os estudos contenham diagnóstico das emissões de gases de efeito estufa (art. 10 da Lei nº6.938/81, Resoluções nº01/1986 e nº237/1997).

Esta providência também decorre dos deveres impostos pelo art. 3º da Lei nº12.187/2010 (Lei da Política Nacional de Mudanças Climáticas) em termos:

**“Art. 3º A PNMC e as ações dela decorrentes, executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública, observarão os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional, e, quanto às medidas a serem adotadas na sua execução, será considerado o seguinte:**

**I - todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático;**

**II - serão tomadas medidas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional, sobre as quais haja razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos;**

**III - as medidas tomadas devem levar em consideração os diferentes contextos socioeconômicos de sua aplicação, distribuir os ônus e encargos decorrentes entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas de modo equitativo e equilibrado e sopesar as responsabilidades individuais quanto à origem das fontes emissoras e dos efeitos ocasionados sobre o clima;**

**IV - o desenvolvimento sustentável é a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional;**

**V - as ações de âmbito nacional para o enfrentamento das alterações climáticas, atuais, presentes e futuras, devem considerar e integrar as ações promovidas no âmbito estadual e municipal por entidades públicas e privadas;”**



Existe forte consenso científico no sentido de identificar o desmatamento e o uso alternativo do solo como importante causa antrópica de emissão de gases do efeito estufa. Não por outro motivo, a primeira NDC (contribuição nacionalmente determinada) apresentada pelo Brasil perante organismos da UNFCCC, para cumprimento das obrigações assumidas no Acordo de Paris, já apresentavam o compromisso de zerar o desmatamento ilegal até o ano de 2030.

Está em curso a atualização a proposta de NDC brasileira, mantendo-se, dentre seus principais eixos, a redução significativa das emissões de GEE associadas ao uso da terra e ao desmatamento<sup>[1]</sup>.

É preciso que políticas públicas de infraestrutura, energia e transporte não esvaziem os esforços de adequação do Plano Nacional de Mudança Climática e atualização das contribuições nacionalmente determinadas pelo Brasil, para mitigação e adaptação das mudanças climáticas; reforçando o dever de avaliação, prevenção e controle de causas conhecidas de emissões ilegítimas de gases do efeito estufa (art. 4º, inciso I da Lei nº 12.187/2010).

Ainda, este dever de integração e compatibilização entre políticas públicas, também está retratada na novel legislação que estabelece diretrizes para Planos de Adaptação Climática (Lei nº 14.904 de 27 de junho de 2024), em seus artigos 2º, inciso II e IV; bem como art. 3º, incisos II e III.

Se diagnósticos de emissão de GEE sequer compõe os estudos de impactos ambientais de grandes obras e empreendimentos, torna-se letra morta o dever de integração das estratégias de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional (art. 5º, inciso IV da Lei nº 12.187/2010).

Estes dispositivos todos constituem fontes normativas primárias para sustentar o dever de elaboração de estudos de impacto climáticos, que incluam prognóstico para emissões de gases de efeito estufa, que tenham como causas antrópicas os impactos e danos já identificados para o empreendimentos de grande porte, como é o caso de significativo desmatamento nas áreas de entorno da BR-319.

A ausência de estudos de impacto climáticos para o empreendimento implica subdimensionamento do EIA-RIMA, comprometendo tanto o controle governamental, como também o controle público dos efeitos e impactos atrelados à BR-319. Em última análise, o subdimensionamento dos impactos ambientais de grandes empreendimentos tende a esvaziar compromissos nacionais assumidos para mitigar a crise climática.

Quanto aos direitos fundamentais indígenas, também não está claro que tenham sido realizadas consultas prévias, livres e informadas aos povos indígenas e comunidades tradicionais afetados pelo empreendimento. Além dos poucos documentos apresentados pelas partes nos autos, **ofícios e anuências da FUNAI não podem ser interpretados como cumprimento do dever de consulta prévia.**



Os povos indígenas são povos culturalmente diferenciados que possuem seus próprios costumes, línguas e tradições, sendo-lhes reconhecido o **direito fundamental à autodeterminação**. Para fins de concretizar o direito à autodeterminação de povos indígenas, é preciso que estes tenham seus territórios respeitados e que sejam ouvidos e considerados sempre que algum empreendimento ou medida legislativa puder afetá-los. Aliás, o meio ambiente saudável e equilibrado é pressuposto para que povos indígenas possam fruir do direito à vida digna, segundo seus costumes e modos, nos exatos termos do art. 231, *caput* e §1º da CRFB.

É neste contexto que se reconhece na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) um estatuto de direitos humanos sobre povos indígenas. Assim, internalizada pelo Decreto nº 5051, de 19 de abril de 2004, a Convenção 169, adotada desde 1989 pela OIT, compõe o bloco de direitos fundamentais, a tutelar direitos dos povos indígenas.

Aqui é importante mencionar que o ofício DNIT nº 90498/2024/SRE – AM (id. 2127788758, item “8”) informa que foi feita *“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”*. O documento prossegue informando que, neste contexto, foi aprovado o estudo de componente indígena pelas comunidades indígenas Parintintin, Mura e Apurinã; o que motivou a anuência da FUNAI para a Licença Prévia, por intermédio do Ofício nº 473/2022, de 12 de maio de 2022.

Há sérias dúvidas de que tenham sido efetivamente realizadas consultas prévias, livres e informadas, a todos os povos indígenas e tradicionais afetados pela obra da BR-319. Destaque-se, ainda, que não constam dos autos documentos que possam esclarecer a situação.

Enquanto o autor sustenta que não foram feitas consultas prévias aos povos indígenas afetados pelo empreendimento, destacando que o estudo de componente indígena deixaria de fora comunidades que serão afetadas; os réus sustentam que foram realizadas **audiências públicas, com apresentação dos estudos de componente indígena**, supostamente aceito pelas comunidades, o que motivou a **anuência da FUNAI**.

Primeiro, o direito de consulta é importante direito de participação que garante aos povos afetados por algum empreendimento a participação e a influência nos processos decisórios. Conforme o art. 6º da Convenção 169, os governos têm o dever de consultar os povos indígenas toda vez que alguma medida legislativa ou administrativa puder afetá-los. Para tanto, **a consulta deverá ocorrer de forma prévia, livre, informada, de boa-fé e mediante procedimentos culturalmente adequados**. Estes critérios que qualificam a consulta não estão demonstrados, pelos documentos dos autos.

Segundo, a FUNAI não fala em nome de indígenas e não está autorizada, para os fins da consulta da Convenção 169 da OIT, a consentir com empreendimentos que impactarão não apenas as comunidades da área de afetação (impacto indireto) dos



empreendimentos. No mesmo sentido, não podem audiências públicas serem consideradas veículo apropriado para a consulta prévia das comunidades tradicionais impactadas.

A realização de audiências públicas não é sinônimo de consulta prévia, livre e informada, por meios culturais apropriados e com vistas à formação da vontade.

Se já emitida a Licença Prévia nº672/2022, sem que realizada a consulta aos povos impactados, na exata forma estabelecida pela Convenção 169 da OIT, fica esvaziada a natureza prévia do direito de ser consultado.

Por fim, a higidez normativa e técnica de cada ato praticado no licenciamento ambiental repercute nos atos seguintes, contaminando ou convalidando a higidez do licenciamento ambiental como um todo. Ainda, é exatamente antes da licença prévia que examina se atividade ou empreendimento possui viabilidade ambiental, ou seja, se o empreendimento é suscetível de efetivo controle e gestão de impactos e riscos.

Todas estas constatações e premissas, consideradas em cognição sumária, demonstram as premissas jurídicas para deferimento do pedido de tutela de urgência antecipatória, a fim de determinar a suspensão imediata dos efeitos da Licença Prévia nº672/2022, até decisão final de mérito.

O prosseguimento do licenciamento ambiental, a despeito da verossimilhança de graves vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade na Licença Prévia nº672/2022, contamina as etapas seguintes, cria expectativas de prosseguimento das obras, concorre para o recrudescimento do desmatamento, incêndios e degradação florestal, além de grilagem de terras.

Ainda, a iminência de concessão de licença de instalação incrementa os riscos de danos irreversíveis à Floresta Amazônica, contrariando quase duas décadas de documentação técnica no sentido da inviabilidade ambiental da recuperação da BR-319, no Trecho do Meio.

Todos estes fatos e fundamentos, somados, tornam imperiosa e urgente a suspensão imediata dos efeitos da Licença Prévia IBAMA nº672/2022, sobre pena de agravamento dos danos e riscos já identificados, sob pena de descumprimento do imperativo constitucional de proteção, preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, que compõem a Floresta Amazônica.

#### 4. Dispositivo.

Diante do exposto, preliminarmente, fixo a competência deste juízo especializado, para conhecer e processar a demanda; **REJEITO** a arguição de ilegitimidade ativa e de inadequação da via eleita; e **DEFIRO** o pedido de tramitação conjunta da presente ação civil pública com a tutela cautelar antecedente nº1022245-88.2021.4.01.3200, na forma do art. 55, caput, e §3º, do CPC.



Com fulcro no art. 300 do Código de Processo Civil, **DEFIRO** o pedido de tutela de urgência para determinar a **SUSPENSÃO imediata dos efeitos da Licença Prévia nº672/2022**, emitida pelo IBAMA ao DNIT.

Na hipótese de descumprimento dessa decisão, incidirá multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) sobre o patrimônio pessoal do agente público responsável, na forma dos arts. 536, §1º e 537, todos do CPC.

Intimem-se as partes, com urgência, para cumprimento da decisão. Na sequencia, dê ciência ao Ministério Público Federal, na condição de fiscal da lei.

À SECVA para que proceda à anotação de associação dos referidos processos e translade cópia desta decisão para a ACP n.º 1022245-88.2021.4.01.3200. Após as expedições e cumprimentos de praxe, à SECVA para designação de audiência de conciliação, na forma do art. 334 do CPC.

Cumpra-se, com urgência.

Manaus/AM, data da assinatura digital.

**MARA ELISA ANDRADE**

Juíza Federal

---

[1] <https://unfcc.int/sites/default/files/NDC/2023-11/Brazil%20First%20NDC%202023%20adjustment.pdf>

