

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DE UMA DAS
VARAS DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ACRE – 1ª REGIÃO**

A **ASSOCIAÇÃO SOS AMAZÔNIA**, organização da sociedade civil de fins não econômicos, dedicada à defesa, preservação e conservação do meio ambiente, especialmente da biodiversidade da floresta amazônica (conforme art. 3º, do Estatuto Social, doc. 01 anexo), inscrita no CNPJ sob o nº 14.364.434/0001-85, constituída na data de 01/12/1988 (doc. 01) com sede na Rua Pará, nº 61, Bairro Habitasa, Rio Branco, Estado do Acre;

A **ORGANIZAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO RIO JURUÁ - OPIRJ**, associação civil privada de fins não econômicos, dedicada a defender os direitos e interesses dos povos indígenas do Rio Juruá e o meio ambiente (conforme art. 2º, a, do Estatuto Social, doc. 02 anexo), inscrita no CNPJ sob o nº 03.798.291/0001-01, constituída na data de 04/04/2000 (doc. 02) com sede na Avenida 28 de Setembro, nº 840, Bairro Escola Técnica, Cruzeiro do Sul – Acre;

A **COMISSÃO PRÓ ÍNDIO DO ACRE – CPI-ACRE**, associação civil privada de fins não econômicos, dedicada a trabalhar em favor dos direitos e interesses dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais do Estado do Acre (conforme art. 2º, do Estatuto Social, doc. 03 anexo), inscrita no CNPJ sob o nº 04.118.246/0001-13, constituída na data de 17/10/1979 (doc. 03) com sede na Rodovia



AC 90, Km 08, Bairro Ayrton Sena, Rio Branco – Acre;

A COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA -- COIAB, associação indígena de direito privado, sem fins lucrativo, dedicada a promover a organização social, cultural, econômica e política dos Povos e Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (conforme art. 2º do Estatuto Social, doc. 04 anexo), inscrita no CNPJ sob o nº 63.692.479/0001-94, constituída na data de 31/01/1992 (doc. 04), com sede na Rua Ayrão nº 235, Presidente Vargas, Manaus -- Amazonas;

O CONSELHO NACIONAL DAS POPULAÇÕES EXTRATIVISTAS -- CNS, pessoa jurídica de direito privado de âmbito nacional, constituída de populações extrativistas, sem fins lucrativos, dedicada a proteger o meio ambiente, conservar a diversidade biológica, conservação e proteção da floresta, da água, da terra, da fauna e homem da Amazônia (conforme art. 2º do Estatuto Social, doc. 05 anexo), inscrita no CNPJ sob o nº 14.352.991/0001-86, constituída na data de 07/04/1988 (doc. 05), com sede na Rua Alexandre Farhat nº 206, José Augusto, Rio Branco-Acre, por intermédio dos seus procuradores signatários, conforme instrumentos de mandato anexados (doc. 06 anexo), nos termos do art. 109, I, III, V-A e §2º, da Constituição Federal; art. 1º, I, IV, VIII, art. 3º, art. 4º, art. 5º, V, "a" e "b"; artigos 8º, 11, 18, e 21, todos da Lei Federal nº. 7.347/1985; artigos 81 e 103, ambos da Lei Federal nº 8.078/1990; artigos 536, 537, 815 e 816, todos do Código de Processo Civil, vem, à presença de Vossa Excelência, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido de Tutela de Urgência**

em face da

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno, a ser citada na pessoa do seu Procurador-Chefe no Estado do Acre, com endereço na Rui Barbosa, n. 412, Centro, Rio Branco/AC - CEP 69900-120;



DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT, autarquia federal vinculada ao Ministério da Infraestrutura, com sede no SAUN, Quadra 3, Lote "A" - Edifício Núcleo dos Transportes, Brasília/DF, CEP 70040-902; e do

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE - IBAMA, pessoa jurídica de direito público, com endereço na Rua Veterano Manoel de Barros, n. 320, Abraão Alab, Rio Branco/AC - CEP 69907-150;

pelos motivos de fato, de prova e de direito a seguir expostos:



SUMÁRIO

I. DO OBJETO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA	5
II. DOS FATOS E DAS INFORMAÇÕES PRELIMINARES	5
II.1 DA CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA IMPACTADA: a riqueza socioambiental do Vale do Juruá e da Serra do Divisor	14
III. DO DIREITO	24
III.1. DA OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DOS ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA E AMBIENTAL (EVTEA)	24
III.1.1. O Plano Nacional de Viação -- Lei nº 5.917/1973	28
III.1.2. A Portaria DNIT nº 1.562/2008	34
III.1.3. O Decreto-Lei nº 2.375/1987	37
III.2. DA INVIABILIDADE ECONÔMICA DO EMPREENDIMENTO E DO RISCO DE LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO	40
III.2.1. Da relação desproporcional entre investimento público e beneficiários	42
III.2.2. Da improvável ligação com Pucallpa	46
III.2.3. Do baixo impacto sobre a relação comercial Brasil-Peru	51
III.2.4. Da improbidade administrativa por não conservação do patrimônio público	60
III.3. DO DESVIO DE FINALIDADE, RETROCESSO AMBIENTAL E REVOGAÇÃO PARCIAL DO DECRETO Nº 97.839/1989	62
III.3.1. A tentativa de rebaixar o status do Parque Nacional para Área de Proteção Ambiental (APA)	70
III.4. DOS DANOS VERIFICADOS: DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS AMEAÇADOS	72
III.4.1. Da violação aos direitos socioambientais originada pelas rodovias na Amazônia e no Acre	77
III.4.2. Da necessária consulta prévia aos povos indígenas e comunidades tradicionais previamente à elaboração de projeto básico e executivo de engenharia	85
III.4.3. Dos povos indígenas isolados e o risco de extermínio gerado pelo empreendimento	96
III.4.4. Da relevância dos EVTEA como instrumento de efetivação da tutela do meio ambiente	105
III.4.5. EVTEA como efetivador da obrigação de precaução e prevenção estatal em relação ao meio ambiente	112
III.5. DA DEPENDÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS DOS SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS E DA BIODIVERSIDADE E O DIREITO À ESTABILIDADE CLIMÁTICA	115
III.6. DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA	117
III.7. DA TUTELA DE URGÊNCIA	120
IV. DOS PEDIDOS	125
-----	129
ANEXOS	129



I. DO OBJETO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

1. Pretende a presente Ação Civil Pública obter provimento jurisdicional em defesa do patrimônio público, do meio ambiente e do direito de povos e comunidades tradicionais a fim de declarar a nulidade da licitação constante do Edital DNIT nº 130/2021 (doc. 07 anexo) e determinar que a União e o DNIT se abstenham de realizar qualquer outro procedimento licitatório com finalidade de construção do trecho da BR-364 na ligação entre o Município de Cruzeiro de Sul, no Estado do Acre e a fronteira entre o Brasil e o Peru, atravessando o Parque Nacional da Serra do Divisor - PNSD, enquanto: (i) não forem realizados os Estudos de Viabilidade Técnica e Ambiental (EVTEA); (ii) não for realizada consulta prévia, formal, livre e informada, nos moldes em que determina a Convenção nº. 169, da OIT, aos povos indígenas e comunidades tradicionais que serão impactados pelo empreendimento ora questionado; (iii) sejam desenvolvidas pela FUNAI as ações necessárias para confirmar a presença de povos indígenas isolados na área de influência do projeto da BR-364.

II. DOS FATOS E DAS INFORMAÇÕES PRELIMINARES

2. Em 5 de maio de 2021, o DNIT publicou no Diário Oficial da União o aviso de licitação referente ao Edital nº 130/2021, na modalidade **Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC (RDC nº 130/2021-00), em sua forma eletrônica** (doc. 08 anexo), para a "contratação de empresa especializada para a Elaboração de Estudos e Projetos Básicos e Executivos de Engenharia visando a execução das obras de Implantação, Pavimentação e Adequação de Capacidade e Segurança com Eliminação de Pontos Críticos do trecho rodoviário planejado na Rodovia BR-364/AC".

3. Trata-se de trecho que faria a ligação à fronteira do Brasil com o Peru, a partir



do município de Mâncio Lima, no Estado do Acre, até a divisa com a Província de Pucallpa, no Peru, com 110,6 km de extensão.

4. Ocorre que o Termo de Referência que instrui o referido Edital (doc. 09 anexo), em seu item 2.7, dispensa a elaboração dos Estudos de Viabilidade Técnico, Econômico e Ambiental (EVTEA) consignada nos seguintes termos:

Uma vez que a rodovia em questão se encontra em região de fronteira, constata-se que as obras relativas são dispensadas a apresentar avaliação prévia da viabilidade econômica (EVTEA), em razão de ser considerada de interesse social e segurança nacional, cuja dispensa em razão desses fatores está prevista no art. 3º da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973 e Decreto-Lei nº 2.375, de 1987 (Termo de Referência, item 2.7, p. 2-88).

5. O segmento da Rodovia BR-364 em questão cruzará o Parque Nacional da Serra do Divisor, interferirá no Projeto de Assentamento Florestal Havaí – PAF Havaí e interferirá nas terras indígenas Nukini, Poyanawa, e Jaminawa do Igarapé Preto, conforme item "3.6.8.8" do Termo de Referência (doc. 09 anexo, p. 10).

6. Em 13 de outubro de 2021, foi concluída a sessão de licitação, e o consórcio formado pelas empresas ÚNICA CONSULTORES DE ENGENHARIA LIMITADA e IGUATEMI CONSULTORIA E SERVIÇOS DE ENGENHARIA LTDA ofertou proposta de menor preço, no valor total de R\$ 6.076.000,00 (seis milhões e setenta e seis mil reais). A proposta foi aceita pela comissão de licitação que, então, procedeu a habilitação da licitante, conforme Ata de Realização do RDC (doc. 10 anexo).

7. O Sistema Eletrônico de Informações do DNIT¹ (SEI/DNIT), em 29 de outubro de 2021, informa que foi realizado o despacho decisório de adjudicação e homologação do vencedor, o CONSÓRCIO ÚNICA-IGUATEMI. Em 09 de novembro de 2021, a autoridade competente homologou a adjudicação referente ao processo nº 50600018493202003, RDC nº 1302021 (doc. 11 anexo). Em 02 de

¹ O certame licitatório (processo nº 50600.018493/2020-03) está disponível para consulta no SEI/DNIT: <https://sei.dnit.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?HJhA7S5z1x7wL1U9stdBj4r-AtH5bnr-vGhGSSaf8WFqXdMGmhJOVvIX7LgZ2twCgDIGspCLpUoZgc7IBv1VmMLZknb6-XxsFriDjUt2oZSasRTntylMIt-dz2X-A_Y>, último acesso em 3 de dezembro de 2021.



dezembro de 2021, foi encaminhado ofício da Diretoria de Planejamento e Pesquisa para a Divisão de Programação e Execução Orçamentária do DNIT solicitando a emissão da Nota de Empenho bem como as Declarações de Existência de Recursos Orçamentários, com vistas à celebração do contrato (doc. 12 anexo)

8. Conforme será demonstrado, a fim de atender às determinações constitucionais e legais, o Estudo de Viabilidade Técnico, Econômico e Ambiental (EVTEA), previsto na Lei nº 5.917/1973 e regulamentado pela Portaria nº 1.705, de 14 de novembro de 2007 e pela Instrução Normativa DNIT nº 63, de 17 de setembro de 2021, deveria ter sido elaborado previamente à licitação dos projetos.

9. Ademais, a partir de informações extraídas do Relatório Técnico Sobre os Impactos Socioambientais da Rodovia BR-364: Interligação Cruzeiro do Sul - Fronteira Brasil/Peru (doc. 13 anexo), elaborado por renomados professores da Universidade Federal do Acre² que se debruçaram sobre as diferentes dimensões dos impactos sinérgicos que decorrem de grandes empreendimentos como rodovias e que aborda questões socioambientais que deveriam constar - caso fosse realizado - no EVTEA, será demonstrado que inexistem evidências sobre a viabilidade da construção do trecho rodoviário em questão neste momento.

10. Em sentido contrário, as evidências científicas, baseadas em estudos sobre o processo histórico de ocupação da região amazônica, apontam os altos riscos socioambientais envolvidos com a abertura do trecho rodoviário. Trata-se de clara **ameaça a um dos territórios com maior biodiversidade do mundo, agravado pelo contexto de mudança climática**. Além disso, a **presença de povos indígenas na**

² Dr. Willian Flores, Professor nos Cursos de Engenharia Florestal e Engenharia Agrônoma da UFAC Campus Floresta, Cruzeiro do Sul, Acre. Engenheiro Agrônomo pela Universidade Federal do Acre, Mestre em Ecologia de Agroecossistemas pela Universidade de São Paulo, Doutor em Ciências de Florestas Tropicais pelo Instituto de Pesquisas da Amazônia. Currículo Lattes disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/9339997282776018>>; Dra. Sonaira Souza da Silva, professora da Universidade Federal do Acre, Campus Floresta em Cruzeiro do Sul, onde atua como orientadora no Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais e coordena o Laboratório de Geoprocessamento Aplicado ao Meio Ambiente (LabGAMA). Desenvolve pesquisas focadas em análises espaciais do uso da terra, queimadas e incêndios florestais na Amazônia. Formada em Engenharia Agrônoma (2008), Mestrado em Produção Vegetal com ênfase em agricultura familiar (2010) pela Universidade Federal do Acre e Doutorado em Ciências de Florestas Tropicais (2017) pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia. Currículo Lattes disponível em <<http://lattes.cnpq.br/7877159779121386>>.



área de influência do empreendimento, configura ameaça aos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, inclusive de povos indígenas isolados e que podem ser dizimados pelo contato brusco com agentes externos, em razão de sua alta vulnerabilidade epidemiológica.

11. Acrescente-se a este cenário de danos socioambientais, o risco de prejuízo ao erário especialmente em razão da **ausência de interesse do governo peruano de conectar a cidade de Pucallpa ao ponto da fronteira onde chegará a BR-364**. Ou seja, corre-se o risco de promover investimento público de milhões de reais, para elaboração de um projeto de construção de uma estrada para conectar as cidades de Cruzeiro de Sul e Mâncio Lima a um ponto da fronteira entre Brasil e Peru sem qualquer ligação com o restante daquele país.

12. Esses elementos, que serão aprofundados e demonstrados a seguir, apontam para a necessidade urgente de intervenção judicial para evitar os potenciais danos ambientais, ameaça a direitos fundamentais e efetivos prejuízos ao erário na execução dos serviços licitados pelo DNIT.

O Inquérito Civil nº 1.10.001.000002/2021-20

13. Cumpre ainda informar que tal ameaça de lesão à direitos fundamentais ensejou a atuação do Ministério Público Federal - MPF, por meio da abertura de Inquérito Civil nº 1.10.001.000002/2021-20 (doc. 14 anexo), instaurado em março de 2021 e não concluído. O objeto do procedimento investigatório é o de "apurar as irregularidades na condução do projeto de interligação rodoviária entre os municípios de Cruzeiro do Sul/AC e Pucallpa, no Peru".

14. O apuratório foi iniciado a partir de Representação apresentada pela PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO NO ACRE, datada de 29 de outubro de 2020 (doc. 14, p. 2-31, anexo), que relatou ter chegado ao seu conhecimento o encontro, realizado em 25/09/2020, entre o governador do Estado do Acre e os ministros das Relações Exteriores e do Desenvolvimento Regional, além de diversas autoridades, para discutirem o projeto da estrada (doc. 14, p. 2 e 3, anexado).



15. Destaca-se na representação, a riqueza socioambiental do Parque Nacional da Serra do Divisor, atravessado pelo traçado do projeto, e a presença de, no mínimo, do impacto em três terras indígenas, Nukini, Nawa e Puyanawa, do lado brasileiro, Shipibo-Konibo e Isconahuas, do lado peruano, com registros da FUNAI sobre a existência de grupos indígenas isolados, que circulam entre o Brasil e Peru. Além disso, alerta para a tramitação do Projeto de Lei n. 6.024/2019, da deputada Mara Rocha, que modifica a categoria do Parque Nacional da Serra do Divisor de proteção integral para Área de Proteção Ambiental (APA), que permite a ocupação humana e exploração dos recursos naturais" Concluindo que a consecução de ambos os projetos busca atender única e exclusivamente ao interesse de "explorar as suas riquezas da superfície e subterrâneas, incluindo o gás de xisto" em detrimento dos direitos dos povos e comunidades tradicionais que habitam a região e da obrigação constitucional de defesa do meio ambiente e da aplicação do princípio da prevenção/precaução (doc. 14, p. 9-11, anexo).

16. Aponta que, em 30/11/2015, a Justiça Federal de Cruzeiro do Sul deferiu a antecipação dos efeitos da tutela na Ação Civil Pública n° 0001849-35.2015.4.01.3001, ajuizada pelo MPF contra a União, o Ibama a Agência Nacional de Petróleo (ANP) e a Petrobras. A ação foi ajuizada após a Petrobras ter arrematado lote na Bacia Sedimentar do Acre para exploração de gás xisto, em região que é densamente povoada por comunidades indígenas e tradicionais, mas sem realização de sua consulta prévia. (doc. 14, p. 11 e 23, anexo)

17. Na decisão, o magistrado determina a suspensão de todas as atividades do processo de licitação enquanto "não fosse realizada a Avaliação Ambiental da Área Sedimentar, prevista na Portaria Interministerial n° 198/2012, e enquanto não for realizada consulta prévia, formal, livre e informada, nos termos da Convenção n° 169 da OIT, aos povos indígenas e tradicionais, direta ou indiretamente afetados." (doc. 14, p. 11, anexo)

18. Discorre sobre os impactos ambientais e socioculturais das rodovias federais, decorrentes do fenômeno conhecido como espinha de peixe, metáfora para descrever a ocupação desordenada a partir de acessos criados a partir do eixo principal das



rodovias e que viabilizam a exploração ilegal do território (doc. 14, p. 10-16, anexo). Tais fenômenos já foram observados sobre os povos indígenas e em trechos construídos da BR-364, que impactou socialmente diversas etnias indígenas da área do entorno da estrada/rodovia: (1) **trecho Cuiabá/Porto Velho** afetou diretamente os povos Nambikwara, Paresi, Enauenê-Nauê, Zoró, Cinta Larga etc.; (2) **trecho Porto Velho/Rio Branco** repercutiu gravemente sobre as dinâmicas do povo Kaxarari; (3) **trecho Rio Branco/Cruzeiro do Sul** alterou drasticamente os modos de vida do povo Katukina.

19. Ressalta a importância da proteção aos índios isolados que vivem na região do PNSD (doc. 14, p. 16-18, anexo). Traz o posicionamento de povos indígenas que habitam a região da área de influência do empreendimento (doc. 14, p. 19-21, anexo). Reunidos na 1ª Conferência das Organizações Regionais Indígenas, em 2017, que elaboraram a Carta da Conferência, a qual contém diversas reivindicações, entre elas a de que o governo cumpra as recomendações da Convenção 169 da OIT e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, e realize a consulta prévia quando políticas públicas, programas e obras de infraestrutura e desenvolvimento regional possam afetar seus territórios e modos de vida, externalizando sua preocupação "com planos anunciados de construção de estradas e ferrovia binacionais, de prospecção de petróleo e gás e de exploração mineral".

20. Conclui sua representação solicitando a instauração de inquérito civil para apurar as irregularidades na condução do projeto de interligação rodoviária do município de Cruzeiro do Sul (AC) com a fronteira com o Peru para garantir que (i) as comunidades indígenas sejam consultadas de forma prévia, livre e informada antes de qualquer medida que possa afetá-los direta ou indiretamente; (ii) as comunidades isoladas permaneçam sem contato com a sociedade envolvente e, portanto, o trajeto da estrada seja revisto para preservar-lhes o isolamento; (iii) o licenciamento ambiental seja realizado pelo Ibama; e (iv) a Funai participe do licenciamento ambiental. (doc. 14, p. 30 e 31, anexo)

21. Ao realizar sua análise de mérito da representação, o Procurador da República em Cruzeiro do Sul, após breve relatório e análise do mérito da representação,



determina a instauração do Inquérito Civil nº 1.10.0001.000002/2021-20, pelo prazo inicial de 1 (um) ano, formalizado pela Portaria de Instauração de Inquérito Civil n. 2/2021, de 8 de fevereiro de 2021, e determinando a expedição de ofícios para o DNIT, IBAMA, FUNAI (Coordenação Regional do Juruá e Coordenação-Geral de Índios Isolados e Recém Contactados) e o ICMBio (Núcleo de Gestão Integrada de Cruzeiro do Sul), e Instituto de Meio Ambiente do Acre, com questionamentos acerca da licitação da obra e do licenciamento ambiental, para que apresentassem resposta no prazo de 20 dias. Todos expedidos em 19 de fevereiro de 2021 e acostados à esta inicial. (doc. 14, p. 74-89, anexo)

22. Destaca-se nas manifestações e documentos juntados aos autos do Inquérito Civil, duas denúncias da instituição SOS Amazônia. A primeira (ofício SOS 029/2020), **datada de 18/09/2020**, encaminhada à Procuradoria da República no Município de Cruzeiro do Sul - PRM-CZ pelo Gabinete do Procurador-Chefe para providências, questionando sobre a conveniência da obra e o processo de licenciamento ambiental (doc. 14, p. 92-99, anexo). A segunda, **datada de 24/10/2020**, e encaminhada à PRM-CZ pelo Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público do Acre (CAOP-MPAC), **com fotos indicando a abertura, sem licença, de 4 km de estrada a partir do Município de Mâncio Lima sentido fronteira Peru, com abertura até a margem do rio Azul.** (doc. 14, p. 97-101, anexo).

23. Em 17/03/2021, A FUNAI, por meio de seu coordenador regional, Jairo José de Magalhães Lima, respondeu ao ofício do MPF informando, em síntese, que no traçado previsto para a rodovia, "as terras indígenas localizadas na área de incidência são: Nukini (localizada no entorno do PNSD); Nawa (localizada no entorno do PNSD); e Puyanawa (localizada na área de entorno do município de Mâncio Lima)". Informa também que os impactos socioculturais que possivelmente serão gerados pelo empreendimento e eventuais medidas de minimização somente serão possíveis mensurar "dentro do processo de licenciamento da obra". Por fim, com relação à realização da **consulta aos povos interessados, nos termos do art. 6º, da Convenção n. 169 da OIT**, informa **"não termos conhecimento sobre nenhum procedimento**



de consulta realizado, nem sobre possível cronograma desta atividade". Esclarece ainda que a competência para a realização da consulta é da Coordenação Geral de Licenciamento - CGLIC, inserindo, geralmente, a coordenação regional. Nesse sentido, informa que **"pode ser que esteja sendo tratada (a consulta prévia) pelos empreendedores na CGLIC"**. (doc. 14, p. 159-160, anexo).

24. Em 16 de março, a Diretoria de Proteção Territorial da FUNAI informou que a Coordenação Geral de Índios Isolados e de Recente Contato - CGIIRC anexou informação técnica da Frente de Proteção Etnoambiental Envira-FPEE contendo estudo preliminar com informações sobre a região, especialmente sobre a "Referência nº 64 - Isolados do igarapé Tapada. O documento trata do registro de indícios isolados na área reivindicada pelo povo Náua e no interior do Parque Nacional da Serra do Divisor e destaca que os impactos da rodovia **"serão devastadores para grupos de indígenas isolados que necessitam da floresta como meio de sobrevivência, indígenas em isolamento são caçadores, e/ou coletores, e/ou agricultores, muitas vezes ocupam seus territórios de forma sazonal, essas dinâmicas só são possíveis, devido a preservação dos seus territórios"**. E alerta para o fato de que **"esses grupos possuem uma alta vulnerabilidade epidemiológica e é comum que quando há um contato brusco com agentes externos os mesmos sejam dizimados, em decorrência de doenças ou conflitos"**. (doc. 14, p. 165-160, anexo).

25. Em 22/07/2021, são juntados aos autos do Inquérito Civil o Edital RDC Eletrônico nº 130/2021-00, do DNIT, tendo como objeto a contratação de empresa especializada para a elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia visando à execução das obras da Rodovia BR-364/AC (doc. 14, p. 237-302, anexo). Bem como cópia dos autos do Processo nº 02001.021172/2020-94, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), cujo objeto é a elaboração do termo de referência para estudos de licenciamento ambiental da Rodovia BR-364/AC, a partir de Ficha de Caracterização de Atividade (FCA) encaminhada pelo DNIT (doc. 14, p. 303-319, anexo), no qual consta o Parecer técnico nº 184/2020-COTRA/CGLIN/DILIC, de 28/09/2020, que conclui pela sua competência para conduzir o licenciamento ambiental para o projeto sob análise, mas



que, por prever a travessia em área de Unidade de Conservação de Proteção Integral (PNSD), categoria que não prevê este tipo de uso, sugere-se que seja encaminhado para consideração superior (doc. 14, p. 320-324, anexo).

26. Em 25/05/2021³, memorando da Procuradoria da República no Acre (nº 14/2021-MPF/PRAC), encaminha para juntada nos autos do Inquérito Civil documentos elaborados pela 6 CCR e pelo Conselho Nacional do Ministério Público que tratam sobre o direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas e comunidades tradicionais, por sua relação com o objeto do inquérito civil. Os referidos documentos reafirmam o direito à consulta prévia, livre e informada de povos e comunidades tradicionais em função do projeto da ferrovia Ferrogrão (Estrada de Ferro 170) e que, apesar de impactarem 48 terras indígenas e Áreas de Especial Proteção Ambiental, ainda não foram consultadas na forma prevista na Convenção nº 169 da OIT. (doc. 14, p. 186-220, anexo).

27. Desta feita, diante da gravidade das informações que encartam os autos do Inquérito Civil nº 1.10.001.000002/2021-20, do estágio avançado do processo de licitação para contratação de empresa para elaboração de projetos de engenharia pelo DNIT, sem a realização dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental previstos na legislação; havendo risco de lesão ao patrimônio público e ao meio ambiente; da ausência da consulta prévia aos povos indígenas e comunidades tradicionais impactadas pelo empreendimento e em atendimento ao princípio da Precaução/Prevenção que informa todo o ordenamento jurídico-ambiental nacional bem como os tratados e convenções internacionais de meio ambiente os quais o Brasil se obrigou, e da inércia da Procuradoria da República no Município de Cruzeiro do Sul-AC onde tramita o procedimento investigatório, as organizações da sociedade civil signatárias viram-se impelidas a buscar a tutela jurisdicional adequada para evitar as graves lesões aos direitos fundamentais que serão perpetradas pelas demandadas caso

³ Destaca-se que as demandadas requereram, sem sucesso, vistas dos autos do Inquérito Civil nº 1.10.001.000002/2021-20, por meio de Pedido de Informação (n. 114855169), via Sala de Atendimento ao Cidadão do MPF. O pedido aguarda providências do Gabinete do Procurador de PRM/Cruzeiro do Sul-AC **desde 12/11/2021**, conforme consta no Portal da Transparência do MPF. Disponível em: <<http://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/index2#/detalhe/41000000000114855169?modulo=0&sistema=porta>>



não haja intervenção do poder judiciário, conforme será demonstrado.

II.1 DA CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA IMPACTADA: a riqueza socioambiental do Vale do Juruá e da Serra do Divisor

28. A rodovia BR-364, cuja construção se deu a partir de 1961, é uma rodovia diagonal do Brasil que se inicia na cidade de Limeira, no Estado de São Paulo, e segue pelos estados de Minas Gerais, Mato Grosso e Rondônia até o Estado do Acre. De acordo com o Plano Nacional de Viação, aprovado pela Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, o trecho final da rodovia é a conexão entre Cruzeiro do Sul e a fronteira com o Peru no Estado do Acre, que por sua vez não foi implementado.

29. O objeto da licitação trata especificamente do projeto do trecho complementar da BR-364, passando pelos municípios acreanos de Cruzeiro do Sul, Mâncio Lima, Rodrigues Alves até a fronteira com a Província de Ucayalli, Peru, conforme mapa a seguir extraído do Edital de Licitação:



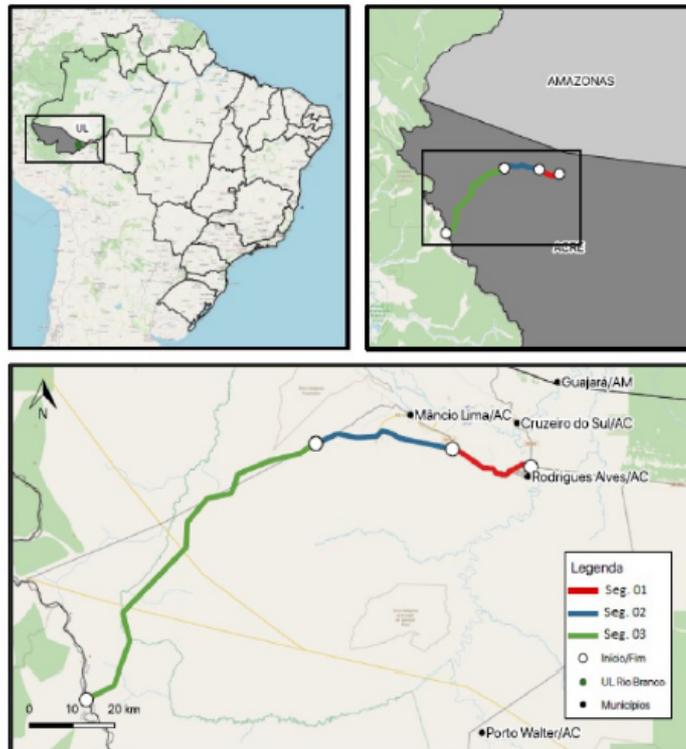


Figura 01 -- Traçado da Interligação Cruzeiro do Sul - Fronteira Brasil/Peru (BR-317), conforme Termo de Referência do Edital - RDC n° 130/2021 (doc. 09 anexo)

30. O que o mapa de situação do edital não revela, contudo, é a riqueza socioambiental presente em toda a área do entorno do trajeto da rodovia e que receberá os impactos do empreendimento. Trata-se de território da Amazônia Sul-Occidental que compõe uma das áreas de florestas preservadas com maior sociobiodiversidade do planeta. Habitada apenas por populações extrativistas e povos indígenas, inclusive de índios em isolamento voluntário, localizadas ao longo do vale do rio Juruá e seus afluentes, e na Serra do Divisor, na região fronteira com o Peru.

31. O eixo projetado da estrada **atravessa o Parque Nacional da Serra do Divisor (PNSD)**, Unidade de Conservação de Proteção Integral, criado pelo Decreto n° 97.839/1989 e que está incluído no programa ARPA (Programa Áreas Protegidas da Amazônia), a maior iniciativa de proteção de florestas tropicais do mundo, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente.

32. Os mapas a seguir, extraídos do Relatório Técnico sobre os Impactos



Socioambientais da Rodovia BR-364: Interligação Cruzeiro do Sul - Fronteira Brasil/Peru (doc. 13 anexo), indica o Parque e demais Unidades de Conservação e as Terras Indígenas na área de influência de 40 km do trajeto da BR-364⁴ objeto da licitação que se pretende implementar:

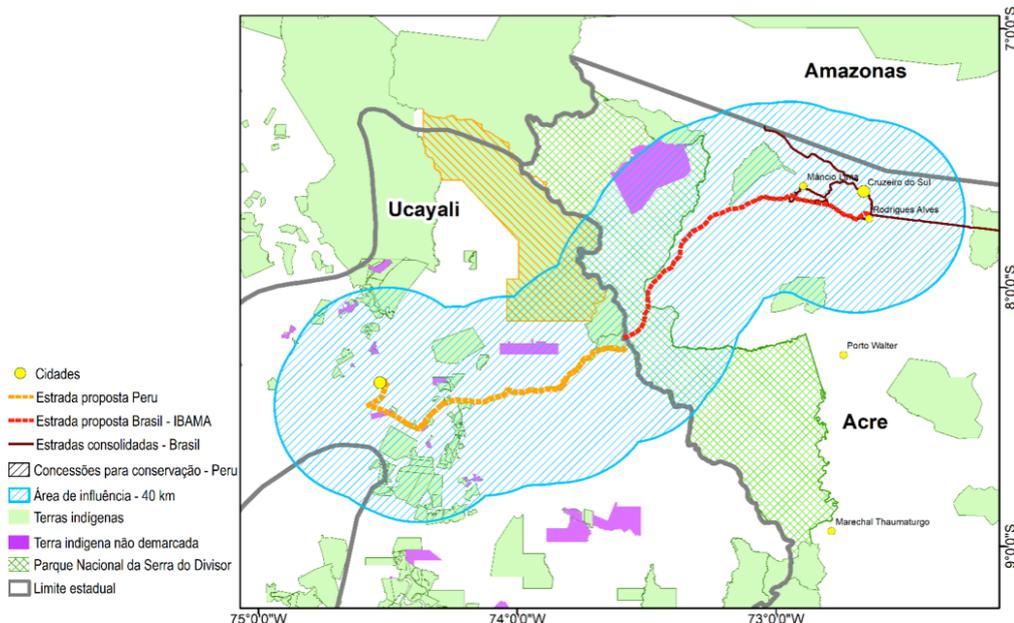


Figura 02. Terras Indígenas dentro da área de influência [raio de 40 km] do traçado proposta da Rodovia Cruzeiro do Sul – Pucallpa. Fonte: ACRE (2007); GTASO (2019). (doc. 13, p. 19, anexo)

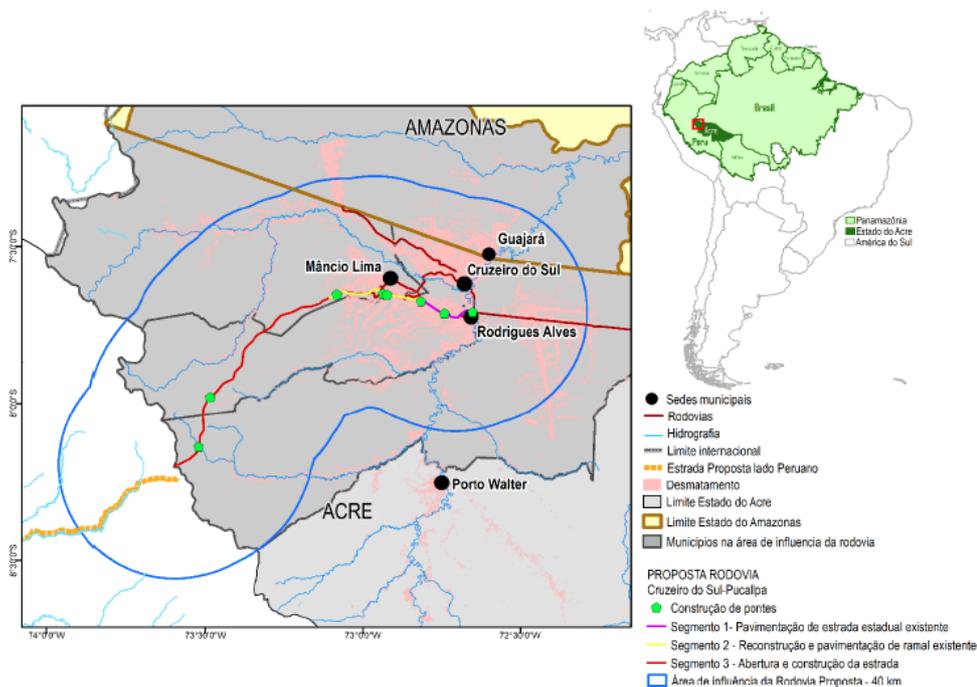
33. O território que se estende de Mâncio Lima até as proximidades da Serra do Divisor, é composto por um mosaico de unidades de conservação de uso sustentável, como a Área de Relevante Interesse Ecológico Japiim-Pentecoste, de aproximadamente 25 mil hectares, no município de Mâncio Lima que compreende uma extensão de várzea incorporada aos rios Japiim e Moa, e a Reserva de

⁴ Sobre a área de influência de 40 km que orientou os estudos do Relatório de Impactos Socioambientais, explicam os projetos: "A análise dos impactos socioambientais advindos da futura implementação da Rodovia Cruzeiro do Sul – Pucallpa, neste documento, foi considerado um raio de 40 km do eixo central do trajeto proposto da rodovia, que foi denominada como área de influência do empreendimento. Essa definição levou em consideração o que estabelece a Portaria Interministerial Nº 60/2015 (MMA, 2015), o Termo de Referência do Edital Nº 0130/21-00 do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT) (DNIT, 2021), bem como, a Ficha de Caracterização de Atividade (FCA) elaborada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) no âmbito do Processo nº 02001.021172/2020-94 que versa sobre o licenciamento ambiental do empreendimento (IBAMA, 2020). (doc. 13, p. 05, anexo)



Desenvolvimento Sustentável São Salvador, além de uma Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) e os Projetos de Assentamento do INCRA – PAE São Salvador, PA Rio Azul, PAF Havai e o PA Tonica Sena.

34. A área de influência da área de influência de 40 km do trajeto da BR-364⁵ alcança o território de três municípios do Acre (Mâncio Lima; Cruzeiro do Sul e Rodrigues Alves) e um município do Amazonas (Guajará), além da área peruana fronteiriça, pertencente ao município de Pucallpa, Província de Ucayali, onde está localizada a Reserva Indígena Isconahua. Tal abrangência revela o impacto regional do empreendimento, conforme revela o mapa a seguir:



⁵ Sobre a área de influência de 40 km que orientou os estudos do Relatório de Impactos Socioambientais, explicam os projetos: "A análise dos impactos socioambientais advindos da futura implementação da Rodovia Cruzeiro do Sul – Pucallpa, neste documento, foi considerado um raio de 40 km do eixo central do trajeto proposto da rodovia, que foi denominada como área de influência do empreendimento. Essa definição levou em consideração o que estabelece a Portaria Interministerial Nº 60/2015 (MMA, 2015), o Termo de Referência do Edital Nº 0130/21-00 do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT) (DNIT, 2021), bem como, a Ficha de Caracterização de Atividade (FCA) elaborada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) no âmbito do Processo nº 02001.021172/2020-94 que versa sobre o licenciamento ambiental do empreendimento (IBAMA, 2020). (doc. 13, p. 05, anexo)



Figura 03. Municípios abrangidos pela área de influência da Rodovia Cruzeiro do Sul – Fronteira Brasil/Peru [raio de 40 km] no Estado do Acre. Fonte: Relatório Técnico Sobre os Impactos Socioambientais da Rodovia BR-364. (doc. 13, p. 07, anexo)

35. Categorizada como Parque Nacional⁶, é uma das regiões de maior biodiversidade⁷ da Amazônia, inclusive a única formação montanhosa do Acre, o que permite a ocorrência de muitas espécies endêmicas. São mais do que mil e duzentas espécies de animais registradas, inclusive espécies endêmicas, resultado de um processo de especiação em razão das condições especiais do ambiente natural encontrado no PNSD, cuja ocorrência somente foi registrada no parque (doc. 13, p. 10, anexo). Já as espécies vegetais catalogadas ultrapassam 700. O parque também protege a cabeceira de oito rios que são afluentes do rio Juruá que é um rio fundamental na região.

36. Os professores da Universidade Federal do Acre- autores do Relatório Técnico sobre os Impactos Socioambientais da Rodovia BR-364 | Interligação Cruzeiro do Sul - Fronteira Brasil/Peru (doc. 13, anexo), assim sintetizam a singularidade da biodiversidade encontrada no PNSD:

A área apresenta alta diversidade de mamíferos (CALOURO, 1999; LOPES; REHG, 2003; MEDINA et al., 2015), aves (BIANCALANA; MAGALHÃES, 2016; WHITNEY; OREN; BRUMFIELD, 2004), flora (FIASCHI; PLUNKETT, 2016; GOLDENBERG; MEIRELLES, 2011), peixes (ALBERT et al., 2011), insetos (AZEVEDO; HELMER; MORATO, 2002; DOLIBAINA et al., 2012; KAMINSKI et al., 2020; MORATO; AMARANTE; SILVEIRA, 2008), répteis (BERNARDE; NEGREIROS DE ALMEIDA, 2020; BERNARDE; SOUZA; VALE, 2011) e anfíbios (SOUZA, 2005). Somente no Parque Nacional da Serra do Divisor (PNSD), de acordo com seu plano de manejo, **foram catalogadas 720 espécies vegetais e 1.233 de fauna (102 de mamíferos, 485 de aves, 40 de répteis, 100 de anfíbios, 299 de aranhas, 29 de opiliões, 161 de himenópteros e 21 de tabanídeos)** (SCARCELLO; PASSOS, 1998). **Muitas dessas espécies são endêmicas da região, não ocorrendo em nenhum**

⁶ O Parque Nacional da Serra do Divisor foi criado pelo Decreto nº 97.839/1989. Disponível em <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=97839&ano=1989&ato=00fkXVU9EeFpWT7bb>>, último acesso em 25 outubro de 2021.

⁷ A Convenção sobre Diversidade Biológica (1992) (art. 2), que foi ratificada no Brasil pelo [Decreto nº 2.519 de 16 de março de 1998](#), define diversidade biológica como “a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas”.



outro lugar do mundo. O caso mais conhecido é da ave chama da choca-do-acre (*Thamnophilus divisorius*), espécie descoberta em 1996 no Acre e descrita 2004 (WHITNEY; OREN; BRUMFIELD, 2004), que fomenta atualmente ecoturismo na região e pode se tornar ameaçada de extinção com a implementação do empreendimento (MUNIZ, 2020). No entanto, existem muitas outras espécies como o anfíbio *Ranitomeya cyanovitta* (PEREZ-PEÑA et al., 2010), a espécie de planta *Schefflera prancei* (FIASCHI; PLUNKETT, 2016) e o primata *Cacajao calvus ucayalii*, animal que tem uma das menores áreas de distribuição geográfica entre os mamíferos (CALOURO, 2015). (doc. 13, p. 10, anexo) (grifos acrescentados)

37. O parque é apontado como uma das regiões mais ricas em espécies de toda a Amazônia Brasileira. Entre as espécies de alto valor para a conservação encontradas estão o tatu-canastra (*Priodontes maximus*), ariranha (*Pteronura brasiliensis*), onça-pintada (*Panthera onca*) e o uacari-vermelho (*Cacajao calvus rubicundus*).⁸

38. Entre os pássaros, algumas espécies são notáveis por estarem ameaçadas, como a maracanã-de-cabeça-azul (*Primolius couloni*), relativamente comum no Parque Nacional da Serra do Divisor, o gavião-real (*Harpia harpyja*), o gavião-pato (*Spizastur melanoleucus*), o bicudo verdadeiro (*Oryzoborus maximiliani*) e a mãe-da-lua-parda (*Nyctibius aethereus*).⁹

39. Outra espécie com classificação pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN, sigla em inglês) como quase ameaçada e com poucos registros é o tiê-preto-e-branco (*Conothraupis speculigera*). Há a presença de espécies raras no território brasileiro como o falcão-de-buckley (*Micrastur buckleyi*), o chororó-de-manu (*Cercomacra manu*), o barranqueiro-escuro (*Automolus melanopezus*) e o japu-de-capacete (*Cacicus oseryi*). Quatro espécies representativas do Terras Baixas do Sudeste do Peru, o capitão-de-colar-amarelo (*Eubucco tucinkae*), a anambé-de-cara-preta (*Conioptilon mcilhennyi*), o formigueiro-do-bambu (*Percnostola lophotes*)

⁸ Ministério do Meio Ambiente. Serra do Divisor National Park – Proposal to Natural World Heritage Site. MMA, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/proposal-list-serra-do-divisor-national-park-unesco-world-heritage-natural-site>>. Acesso em: 25 out. 2021.

⁹ Ministério do Meio Ambiente. Serra do Divisor National Park – Proposal to Natural World Heritage Site. MMA, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/proposal-list-serra-do-divisor-national-park-unesco-world-heritage-natural-site>>. Acesso em: 25 out. 2021.



também estão presentes no Parque¹⁰.

40. O Parque Nacional e a Estação Ecológica do Rio Acre (AC) são as únicas áreas do país onde registros recentes do periquito-da-amazônia (*Nannopsittaca dachilleae*) pode ser encontrada, uma espécie quase ameaçada de psitacídeo e nacionalmente restrito ao território acreano.

41. Ressalta-se que as informações acima listadas foram todas retiradas da proposta do Ministério do Meio Ambiente do Brasil para tornar o Parque Nacional da Serra do Divisor Patrimônio Mundial da Unesco. Fato que demonstra que o Estado Brasileiro tem pleno conhecimento da singularidade e valor inestimável de sua biodiversidade e torna ainda mais injustificável a dispensa dos EVTEA como forma de aprofundar o conhecimento sobre o empreendimento, sua viabilidade econômica e ambiental e seus potenciais impactos.

42. Com relação aos povos indígenas, segundo dados do Relatório Técnico, considerado o raio de 40 km do eixo da rodovia¹¹ para fins de determinação da área de influência do projeto, conforme determina a Portaria Interministerial nº 60 de 2015, a população total chega a mais de 18 mil pessoas:

Atualmente existem, na área de impacto direto [raio de 40 km] da Rodovia Cruzeiro do Sul-Pucallpa, cerca de 54 Terras Indígenas, 5 no Brasil e 49 no Peru (Tabela 1; Figura 5). No Brasil, fora da área de impacto direto [entre 40 km e 150 km de raio], encontram-se 5 Terras Indígenas (Tabela 1; Figura 5). Nesse conjunto de Terras Indígenas, **vivem aproximadamente 23.737 mil índios (Tabela 1), destes 2.457 vivem no Brasil e 18.732 vivem no Peru.**¹²

¹⁰ Ministério do Meio Ambiente. Serra do Divisor National Park – Proposal to Natural World Heritage Site. MMA, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/proposal-list-serra-do-divisor-national-park-unesco-world-heritage-natural-site>>. Acesso em: 25 out. 2021.

¹¹ A definição do raio de 40 km do eixo de rodovias na região da Amazônia Legal para que se considere a existência de intervenção em terra indígena no caso de potencial impacto é estabelecido na Portaria Interministerial nº 60/2015, em seu Anexo I. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_Interministerial_60_de_24_de_marco_de_2015.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

¹² Relatório Técnico Sobre os Impactos Socioambientais da Rodovia BR-364: Trecho Cruzeiro do Sul - Fronteira Brasil/Peru (doc. 13, p. 18, anexo).



43. Existem, ainda, registros de grupos indígenas ainda não contactados, chamados “isolados”, que usam o território da linha de fronteira no Parque Nacional da Serra do Divisor no Brasil e Reserva Territorial Isconahua no Peru (ALMEIDA *et al.*, 2014). Por esse motivo essa área integra os chamados “corredores transfronteiriços dos isolados” (ALMEIDA *et al.*, 2014; CPI-ACRE, 2018) e será afetada diretamente pelo empreendimento¹³.

44. Os indícios da presença de povos indígenas isolados na área de influência do projeto constam nos autos do Inquérito Civil nº 1.10.0001.000002/2021-20, a partir de ofício da FUNAI, conforme mapa a seguir que traz a localização dos registros de sua presença:

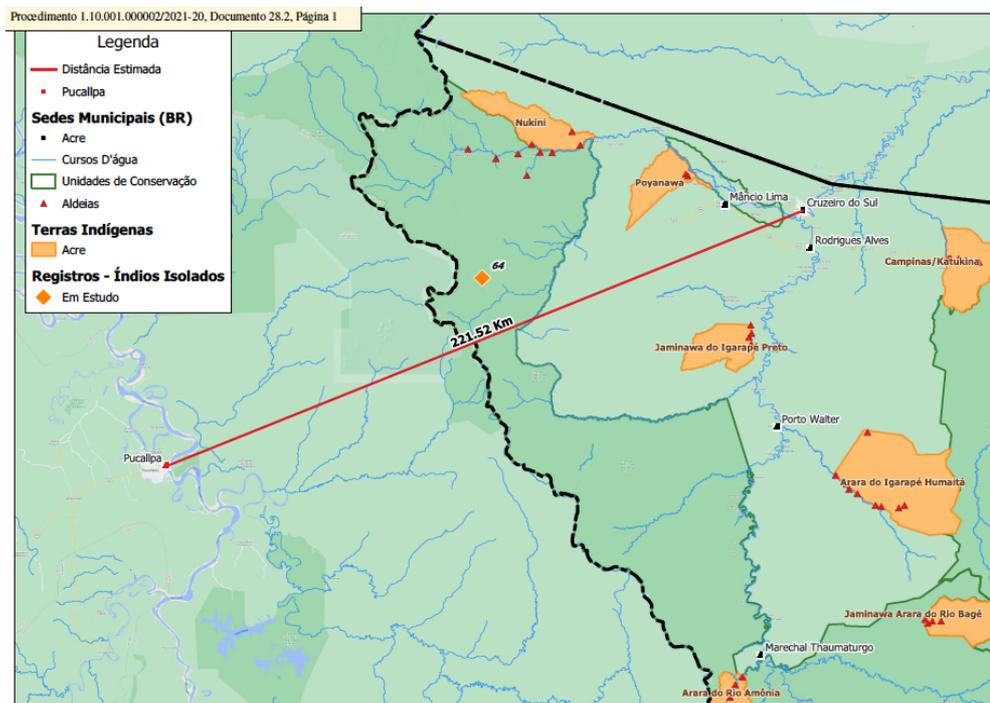


Figura 04 -- Localização das Terras Indígenas e do Registro de Índios Isolados - "Registro 64". Fonte: Informação Técnica n.º 3//2021/CFPE-ENVIRA-FUNAI (doc. 14, p. 168, anexo);

45. O trajeto do trecho da BR-364 objeto do edital de licitação, que conecta Cruzeiro do Sul a trecho de fronteira com o Peru, portanto, percorre uma área que

¹³ Relatório Técnico Sobre os Impactos Socioambientais da Rodovia BR-364: Trecho Cruzeiro do Sul - Fronteira Brasil/Peru (doc. 13, p. 18, anexo).



pode ser considerada um corredor ecológico que, como exposto, guarda um território de diversidade e riqueza socioambiental incalculáveis.

46. Nesse sentido, a implantação de uma infraestrutura rodoviária que, como veremos, está associada a inúmeros fatores responsáveis pela perda de biodiversidade, além do desmatamento ilegal e ocupação fundiária irregular e ameaça à integridade de povos indígenas e comunidades tradicionais, deveria ser cercada de todos os instrumentos legais voltados a evitar e mitigar estes impactos negativos.

47. O Relatório Técnico também descreve a situação fundiária da área de influência do empreendimento, que é em quase sua totalidade (96% de todo o território da área de influência) composto por terras públicas da União, destinadas e não destinadas, conforme o gráfico abaixo:

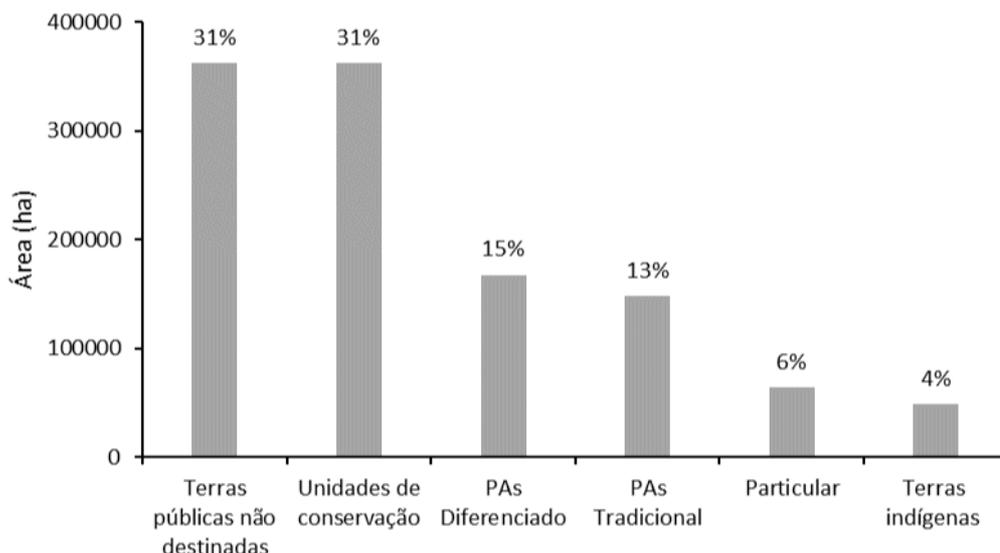


Figura 05 -- Distribuição por situação fundiária na área de influência de 40 km da Rodovia Cruzeiro do Sul-Pucallpa no lado Brasileiro e dentro do Estado do Acre. Fonte: Acre (2007); SFB (2021) in Relatório Técnico Socioambiental Rodovia BR-364 (doc. 13, p. 21 anexo);

48. Como aponta o Relatório Técnico Sobre os Impactos Socioambientais da BR-364, em torno de 87% do desmatamento ocorrido até 2020 na Amazônia ocorreu em terras públicas não destinadas. Além da devastação ambiental, estudos apontam o



acirramento de conflitos e da especulação imobiliária, a partir da comercialização de terras de forma irregular dos assentamentos do Incra, com a presença das rodovias. O traçado proposto cruza 3 projetos de assentamento: PA Tradicional Tonico Sena; PA Florestal Havaí; e PA Tradicional do Rio Azul) (doc. 13, p. 22, anexo).

49. Mesmo sem a estrada, essa realidade de conflitos já é experimentada, como depreende-se da leitura do trecho do Relatório Técnico sobre os Impactos Socioambientais da BR-364:

A região onde será implementado o empreendimento, **tem longo histórico de conflitos socioambientais. A ausência dos governos do Brasil e do Peru possibilitou nas últimas décadas a ocorrência, cada vez maior, de exploração ilegal de madeira, garimpo ilegal, conflitos fundiários, aumento da violência, narcotráfico e crime organizado.** As invasões e exploração madeireira ilegal datam desde os anos 80, inicialmente por brasileiros e mais recentemente, desde o início dos anos 2000, houve grande quantidade invasões feitas por peruanos na faixa que vai desde a Terra Indígena Kampa do Rio Amônia e percorre toda a faixa de fronteira do Parque Nacional da Serra do Divisor (CPI-ACRE, 2013b; IGLESIAS, 2007). A presença de garimpo ilegal e a possibilidade exploração de petróleo e gás, preocupam as lideranças indígenas e das comunidades tradicionais da região. Dos dois lados da fronteira existem lotes de petróleo e gás instituídos pelos governos dos dois países (CPI-ACRE, 2013a, 2014b), a implementação desses lotes pode trazer grandes impactos ambientais para a região e o empreendimento facilitará esse processo. Do lado do Peru esses lotes estão sobrepostos a unidades de conservação e terras indígenas (CPI-ACRE, 2014a), fato que pode potencializar os impactos e conflitos.

Esses conflitos já vitimaram líderes indígenas da região. Em setembro de 2014 quatro indígenas [1], membros da Comunidade Nativa Alto Tamaya – Saweto, no lado peruano da fronteira, foram mortos por madeira e traficantes, na fronteira com o Peru, quando se deslocavam pela floresta em direção à aldeia Apiwtxa, na Terra Indígena Ashaninka do Rio Amônia, localizada no lado brasileiro, em Marechal Thaumaturgo (AC) (RIBEIRO, 2014). (doc. 13, p. 18, anexo) (grifos acrescentados)

50. No entanto, o que se constata da forma como foi iniciado o processo de implantação pelo DNIT -- dispensando-se os Estudos de Viabilidade Técnico Econômico e Ambiental - EVTEA, sem fundamento legal, colocando em risco o



erário, e sem a consulta àqueles que serão diretamente impactados, especialmente aos povos indígenas e comunidades tradicionais --, apontam que mais uma vez o Estado brasileiro colocará em risco bens e direitos fundamentais que deveriam orientar suas ações nesta seara.

51. Em outras palavras, as demandadas estão deixando de observar comandos constitucionais, legais e normas de direito internacional já devidamente incorporadas ao ordenamento jurídico pátrio ao das quais o Brasil já é signatário, sujeitando a ocorrência de danos de ordem econômico-financeira ao erário e, especialmente à direitos humanos e ambientais de natureza difusa, com impactos diretos em povos indígenas e comunidades tradicionais que vivem na área de impacto do empreendimento.

52. Destarte, **imperativo seja determinado às demandadas que suspendam o processo licitatório RDC nº 130/2021, a fim de elaborar os pertinentes Estudos de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental e a consulta livre prévia e informada, calcada na boa-fé, dos povos indígenas e comunidades tradicionais.**

53. Isto porque, somente se cumpridas estas etapas, constitucional e legalmente previstas, **será possível uma avaliação criteriosa da pertinência, oportunidade e viabilidade da implantação da infraestrutura rodoviária proposta pelas demandadas neste momento e a informação e aceite dos povos indígenas e comunidades tradicionais que serão impactados pelo projeto.**

III. DO DIREITO

III.1. DA OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DOS ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA E AMBIENTAL (EVTEA)

54. Ao justificar a contratação do serviço, conforme Documento de Formalização da Demanda, o DNIT afasta a necessidade de elaboração dos Estudos de Viabilidade



Técnica Econômica e Ambiental (EVTEA) tendo como fundamento a localização geográfica da rodovia projetada em região de fronteira. Apresentou entendimento segundo o qual as obras relativas à BR-364 “possuem direito a não apresentar avaliação prévia da viabilidade econômica, em razão de ser considerada de interesse social e segurança nacional, cuja dispensa em razão desses fatores está prevista no art. 3º da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, Portaria DNIT nº 1.562 de 2008, e Decreto-Lei nº 2.375, de 1987”.

55. A mesma justificativa para a dispensa dos EVTEA consta no item 2.7 do Termo de Referência (doc. 09). O afastamento da necessidade dos EVTEA é feito em uma única e breve sentença, que afirma: “uma vez que a rodovia em questão se encontra em região de fronteira, constata-se que as obras relativas são dispensadas a apresentar avaliação prévia da viabilidade econômica (EVTEA), em razão de ser considerada de interesse social e segurança nacional, cuja dispensa em razão desses fatores está prevista no art. 3º da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973 e Decreto-Lei nº 2.375, de 1987.”

56. São, portanto, 3 (três) os documentos legais indicados como fundamentos da dispensa dos EVTEA:

- a. A Lei nº 5.917/1973, que cria o Plano Nacional de Viação;
- b. A Portaria DNIT nº 1.562/2008, que reconhece e declara como de relevante interesse social, inadiáveis, as obras de infraestrutura de transportes, sob jurisdição do ministério dos Transportes e, sob gerenciamento e administração do DNIT, constantes do Programa de Aceleração do Crescimento; e
- c. O Decreto-Lei nº 2.375/1987, que declara indispensáveis à segurança nacional as terras públicas devolutas que especifica e que estejam incluídas, cumulativamente, na Faixa de Fronteiras de cem quilômetros de largura;

57. Trata-se, porém, de **dispensa ilegal**.

58. Conforme se verá, a dispensa dos importantes EVTEA não poderia ter sido



autorizada para a obra em questão por afrontar a Constituição brasileira e leis específicas.

59. Os EVTEA, de acordo com o DNIT, compreendem o conjunto de avaliações necessárias à verificação da existência de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a execução de uma determinada obra de infraestrutura de transportes, ou conjunto delas, nos segmentos considerados, dentre as alternativas propostas, consubstanciado, principalmente nos estudos de tráfego, capacidade da rodovia e seu nível de serviço, aliados às pesquisas complementares e outras similares, bem como aos demais trabalhos e estudos de engenharia, socioeconômicos e ambientais necessários.

60. Conforme determina a Portaria DNIT nº 1.705/2007¹⁴, comumente referenciada como fonte válida de interpretação da Lei nº 5.917/1973 em relação à obrigatoriedade dos EVTEA, as obras de infraestrutura de transportes, consideradas de grande vulto, **devem** ser precedidas dos EVTEA:

Art. 1º Fica determinado que as obras de Implantação e Construção de Infraestrutura Hidroviária, Ferroviária e Rodoviária, esta última com ou sem pavimentação, só poderão ser licitadas após a realização dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA.

Art. 2º As Obras de Adequação e Ampliação de Capacidade, só poderão ser licitadas após a realização de Avaliação Econômica da Solução Técnica Adotada no Projeto de Engenharia - AESTA ou Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA que comprovem a viabilidade das mesmas.

61. Para concluir que os EVTEA são obrigatórios como regra, a Portaria DNIT nº 1.705/2007 parte da consideração justamente sobre o que estabelece a alínea "i" do artigo 3º da Lei nº 5.917/1973, ironicamente trazida pelo DNIT como fundamento em direção oposta, qual seja, a de que autorizaria a dispensa dos estudos de viabilidade.

62. Ademais da previsão expressa trazida nos artigos 1º e 2º acima reproduzidos, a Portaria DNIT nº 1.705/2007 estabelece exceções para a inexigibilidade de estudos de

¹⁴ Portaria DNIT nº 1.705 de 14 de novembro de 2007.



viabilidade. Os arts. 4º, 5º e 6º excepcionam a obrigatoriedade de estudos técnicos para “obras de construção de acessos rodoviários, ferroviários ou hidroviários, desde que não sejam de grande vulto”, obras “para correções de pontos críticos” ou “obras de manutenção”. Note-se que nenhuma das hipóteses a justificar a eventual dispensa -- que sejam obras de construção de acessos rodoviários, que não sejam obras de grande vulto, que sejam correção de pontos críticos ou manutenção -- se verifica no presente caso.

63. No art. 8º da referida portaria, há mais uma exceção para os casos de “obras relativas a necessidades imperiosas de segurança nacional ou de caráter social inadiável, que não apresentem viabilidade econômica”:

Art. 8º Obras relativas a necessidades imperiosas de segurança nacional ou de caráter social inadiável, **que não apresentem viabilidade econômica**, poderão ser executadas após definidas e justificadas como tais pela autoridade competente. Para essas obras **devem ser realizados somente estudos técnicos de alternativas, inclusive de meio ambiente** (grifos nossos).

64. Segundo a regra do próprio DNIT, não há que se falar em dispensa automática de todos os estudos de viabilidade, ainda que se entenda haver “necessidades imperiosas de segurança nacional ou de caráter social inadiável”. Mais adiante argumentar-se-á sobre a necessidade de que haja ônus probatório e argumentativo específico para a comprovação de segurança nacional. Voltemos, por ora, aos requisitos exigidos pela Portaria DNIT nº 1.705/2007 para que se configure exceção à regra geral de exigibilidade de estudos de viabilidade, os EVTEA.

65. A norma apresenta uma regra circular. Para que não seja exigido o estudo de viabilidade econômica, é necessário que a obra não apresente viabilidade econômica. Ora, como provar a inexistência de viabilidade econômica a não ser através da realização do próprio estudo cuja finalidade seja atestar viabilidade econômica?

66. Ademais, o art. 8º corrobora o entendimento de que, em quaisquer hipóteses,



mesmo no especialíssimo e raro reconhecimento das “necessidades imperiosas de segurança nacional ou de caráter social inadiável”, haverá, obrigatoriamente, a necessidade de estudo ambiental. Frise-se que no presente caso, houve dispensa de ambos os estudos, econômico e ambiental. Ainda que se possa debater se há enquadramento jurídico para a dispensa do estudo de ordem econômica -- e provaremos que, sem qualquer dúvida, não há embasamento jurídico --, a hipótese de afastamento de estudo de viabilidade ambiental é flagrantemente ilegal. Não há exceção por não haver, em qualquer previsão normativa, a possibilidade de que seja afastado o estudo de viabilidade ambiental. Apenas por essa razão, o processo licitatório da obra de ampliação da BR-364 já estaria eivado de ilegalidade. Mas há outras ilegalidades flagrantes, como se demonstrará.

67. A Portaria DNIT nº 1.705/2007 não é a única norma do DNIT que contraria a presente tentativa do próprio órgão de suprimir a etapa dos EVTEA. Conforme determinam as diretrizes trazidas na Instrução Normativa DNIT nº 63/2021 para a elaboração ou avaliação dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA, a realização dos estudos é exigida antes do projeto de engenharia para todos os casos, exceto “para obras de manutenção de infraestrutura de transportes, por ser dever da União a manutenção dos bens públicos, não é necessária a realização de Estudos de Viabilidade.”¹⁵ Como se vê, o próprio DNIT não estabelece em seu manual de diretrizes a exceção de dispensa dos EVTEA que ora pleiteia.

68. A despeito da previsão expressa de regra geral contida na Portaria DNIT nº 1.705/2007 na Instrução Normativa nº 63/DNIT, argumenta o DNIT que o presente caso se enquadra em exceção legal que justifica a dispensa dos EVTEA.

69. Passa-se à análise das justificativas apresentadas pelo DNIT.

III.1.1. O Plano Nacional de Viação -- Lei nº 5.917/1973

¹⁵ Instrução Normativa nº 63/DNIT, de 17 de setembro de 2021, art. 3º: para elaboração ou avaliação de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, deverão ser observadas as seguintes diretrizes: III - para obras de manutenção de infraestrutura de transportes, por ser dever da União a manutenção dos bens públicos, não é necessária a realização de Estudos de Viabilidade.



70. A Lei nº 5.917/1973 foi sancionada ainda sob o regime da Constituição de 1967 e previu a possibilidade de que certos investimentos em infraestrutura não fossem regidos por critérios de ordem econômica apenas e tão somente quando se verificassem “**necessidades imperiosas ligadas à Segurança Nacional**, e as de caráter social, inadiáveis, definidas e justificadas como tais pelas autoridades competentes, vinculando-se, porém, sempre aos menores custos, e levadas em conta outras alternativas possíveis” (grifos nossos).¹⁶

71. Sob o regime da Constituição Federal de 1988, a probidade e o zelo com o erário atingiram patamar elevado de proteção. Diversas normas rechaçam a improbidade administrativa e valorizam a economia de recursos públicos, mormente em se tratando de obras públicas. A possibilidade de que investimentos em infraestrutura desconsiderem critérios econômicos -- ainda que sob o argumento de necessidade de segurança nacional -- parece incompatível com os princípios e normas da Constituição de 1988.

72. Trata-se, a nosso ver, de norma não recepcionada pela Constituição vigente, especificamente a alínea “i”, do art. 3º da Lei nº 5.917/1973. Por importante que se configure a proteção da segurança nacional, é fundamental que seja sempre conjugada com os demais valores constitucionais.

73. Ainda em sede de validade da Lei nº 5.917/1973, cumpre indicar que a Lei nº 5.917/1973 foi superada pela Lei nº 12.379/2011. De fato, a nova Lei criou o Sistema Nacional de Viação - SNV, em substituição ao Plano Nacional de Viação - PNV. A própria ementa da nova Lei prevê a revogação da Lei nº 5.917/1973, o que não se deu de forma expressa quando da sua aprovação, em 2011, meramente devido ao veto

¹⁶ Lei nº 5.917/1973, art. 3º, alínea “i”: tanto os investimentos na infraestrutura como a operação dos serviços de transportes reger-se-ão por critérios econômicos; ressalvam-se apenas, as necessidades imperiosas ligadas à Segurança Nacional, e as de caráter social, inadiáveis, definidas e justificadas como tais pelas autoridades competentes, vinculando-se, porém, sempre aos menores custos, e levadas em conta outras alternativas possíveis.”



presidencial aposto à cláusula de revogação, então prevista no art. 45 da Lei.¹⁷

74. De toda sorte, o veto parcial não teve o condão de impedir a superação da Lei anterior uma vez que passou a regular inteiramente a matéria de que trata a lei anterior. A esse respeito, é oportuna a análise de Renato Monteiro de Rezende, consultor legislativo no Senado Federal:

Por sua vez, a circunstância de a lei nova haver regulado inteiramente a matéria disciplinada na lei velha **constitui razão suficiente para se considerar revogada a Lei nº 5.917, de 1973**. Nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), a lei posterior revoga a anterior quando: (i) expressamente o declare; (ii) seja com ela incompatível; (iii) ou regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior [...]

Desse modo, ainda que tenha sido aposto veto ao art. 45 da Lei nº 12.379, de 2011, nem por isso se pode dizer que ela deixou de revogar a Lei nº 5.917, de 1973. Cuida-se, *in casu*, de uma lei geral, e a ***mens legis* teve o claro propósito de dispor amplamente sobre o tema da lei anterior, substituindo-a por outro regime legal. O veto da cláusula revocatória não altera em nada essa realidade**, da mesma forma como o Código Civil de 1916 não deixaria de ser revogado caso o Presidente da República, ao sancionar o Código Civil de 2002, houvesse vetado seu artigo que expressamente determinou a revogação do antigo diploma legal (grifos nossos).¹⁸

75. As inconsistências da fundamentação calcada na Lei nº 5.917/1973 não se limitam aos pontos apresentados acima. Na hipótese de que não se declare a alínea “i” do art. 3º da Lei nº 5.917/1973 não recepcionada ou mesmo que não se declare a íntegra da Lei nº 5.917/1973 como revogada tacitamente devido à vigência da Lei nº 12.379/2011 que passou a regular inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior,

¹⁷ Ver mensagem de veto nº 1, de 6 de janeiro de 2011, art.45, que revogava a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Msg/VEP-1.htm>, último acesso em 1 de novembro de 2021.

¹⁸ Renato Monteiro de Rezende, O Sistema Nacional de Viação e a Correção de Rota no Processo Legislativo. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, mar./2014 (Texto para Discussão nº 144). Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-144-o-sistema-nacional-de-viacao-e-a-correcao-de-rota-no-processo-legislativo/view>>, último acesso em 1 de novembro de 2021.



há que ser reconhecida a impossibilidade de sua aplicação no presente caso.

76. O texto ora impugnado prevê que, excepcionalmente, poderá ocorrer a ressalva dos critérios econômicos em determinado investimento de infraestrutura. A norma, porém, nada diz em relação ao aspecto ambiental dos EVTEA, cujas siglas correspondem justamente aos termos “Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e **Ambiental**”. EVTEA, segundo definição do próprio manual do DNIT, é um conjunto de estudos e não um único estudo. Portanto, na hipótese de que se configurasse a necessidade de afastamento do estudo econômico -- o que absolutamente não é o caso --, ainda assim seria necessária a realização do estudo ambiental, que sob hipótese alguma pode ser dispensado. **Simplesmente não existe tal previsão legal.**

77. Outro aspecto de suma relevância a ter sido ignorado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes é a justificação das tais “necessidades imperiosas ligadas à Segurança Nacional”. A excepcional dispensa do estudo econômico não pode ser suscitada pela simples e rasa referência ao artigo da norma que a prevê. O art. 8º da Portaria DNIT nº 1.705/2007¹⁹, que regulamenta a alínea “i”, do art. 3º da Lei nº 5.917/1973, é claríssimo ao prever três requisitos concomitantes:

- a. Fundamentação das necessidades ligadas à Segurança Nacional;
- b. Justificativa específica emitida pelas autoridades competentes;
- c. A realização do estudo ambiental em qualquer hipótese, mesmo que se justifique a dispensa do estudo econômico.

78. No presente caso, conforme justificativa trazida no ponto 2.7 do Termo de Referência, a fundamentação não fez mais do que declarar que, simplesmente por

¹⁹ O art. 8º da Portaria DNIT nº 1.705/2007 estabelece que somente se reconhecerão as “necessidades imperiosas de segurança nacional ou de caráter social inadiável”, após (1) JUSTIFICATIVA, emitida por (2) AUTORIDADE COMPETENTE e, ainda assim, (3) DEVEM SER REALIZADOS OS ESTUDOS DE MEIO AMBIENTE. É o texto do referido artigo: “Obras relativas a necessidades imperiosas de segurança nacional ou de caráter social inadiável, que não apresentem viabilidade econômica, poderão ser executadas após **definidas e justificadas como tais pela autoridade competente**. Para essas obras **devem ser realizados somente estudos técnicos de alternativas, inclusive de meio ambiente**”



tratar-se de obra em região fronteira, faz jus, automaticamente, à dispensa dos estudos:

2.7. Uma vez que a rodovia em questão se encontra em região de fronteira, constata-se que as obras relativas são dispensadas a apresentar avaliação prévia da viabilidade econômica (EVTEA), em razão de ser considerada de interesse social e segurança nacional, cuja dispensa em razão desses fatores está prevista no art. 3º da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973 e Decreto-Lei nº 2.375, de 1987.²⁰

79. Ora, o DNIT não enfrenta nenhum dos pontos exigidos pela Portaria e pela Lei. Não explica em que medida a ampliação da BR-364 poderia ser considerada uma obra de interesse social e segurança nacional. Há uma simplória redução das expectativas de fundamentação exigidas pela Lei. A localização de empreendimento em localidade próxima à fronteira é elemento que pode indicar a necessidade de adoção de medidas de segurança nacional, mas certamente não serão todas as obras públicas realizadas em tais localidades a ter tais interesses. Não parece razoável atribuir-se condição de obra de interesse para fins de segurança nacional de forma automática, sem o mínimo ônus de justificação exigido pela Constituição em decisões públicas, mormente quando se tratar de obra de elevado custo e elevado impacto socioambiental.

80. O DNIT também não apresentou, conforme exigência da Portaria e da Lei, a justificativa específica pelas autoridades competentes. É fato que a Lei não determina quais são as autoridades competentes para reconhecer interesse de segurança nacional. Não há especificação se tal determinação é uma atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, do ministro da Defesa ou da Advocacia Geral da União. De toda sorte, ainda que a lei não especifique a autoridade, a Lei exige que tal manifestação seja feita “por autoridade competente”, competência que seguramente não inclui um singelo departamento burocrático alocado sob a autoridade do ministério da Infraestrutura. Sem qualquer menosprezo ao DNIT, não figura dentre suas competências a complexa atribuição de identificar as necessárias medidas para

²⁰ Termo de referência, Termo de Referência, processo nº 50600.018493/2020-03.



proteção da segurança nacional.

81. A identificação do interesse de segurança nacional de forma automatizada, por mera localização fronteiriça, contraria frontalmente a dificuldade conceitual trazida pela literatura especializada. Segundo Frederico Carlos de Sá Costa, Professor de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense, em referência à obra do general Rui Monarca da Silveira, ex-subchefe do Estado-Maior do Exército, apresenta três definições para segurança nacional de diferentes instituições:

a) ONU: Segurança é uma condição na qual os Estados consideram que não há perigo de ataque militar, pressão política e coerção econômica, de modo que possam, livremente, buscar o seu próprio desenvolvimento e progresso. A segurança dos indivíduos e das comunidades que compõem os Estados é assegurada pela garantia do exercício da liberdade e dos direitos políticos, sociais e econômicos individuais, bem como pela preservação ou restauração de um meio ambiente saudável para as gerações presentes e futuras.

b) Escola Superior de Guerra: O estado de garantia da sobrevivência e estabilidade dos indivíduos, comunidades, nações e grupos de nações, em clima que permita o seu desenvolvimento e a realização do seu potencial, em um ambiente saudável para as gerações presentes e futuras.

c) Exército Brasileiro: Condição que visa à obtenção e à manutenção dos objetivos e interesses da nação, por meio da integração e do emprego coordenado das várias expressões do poder nacional.²¹

82. Como se observa, há rico debate sobre as diversas formas de identificar o elemento de segurança nacional, o que impõe ao Estado brasileiro uma obrigação mínima de fundamentação, de associação da obra em questão com um ou alguns dos aspectos que possam caracterizar a necessidade em razão dos nobres objetivos de segurança nacional. **É inaceitável que se permita o uso de conceitos tão sofisticados**

²¹Frederico Carlos de Sá Costa, Sobre o Conceito de Segurança Nacional, *Tensões Mundiais*, v. 5, n. 9, 2018, 123–140, p. 133, disponível em <<https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/670/556>>, último acesso em 1 de novembro de 2021.



como atalho e subterfúgio para realização de obra sem o cumprimento de todas as suas etapas legais, neste caso os estudos determinados nos EVTEA.

83. Ademais de não haver aportado fundamentação a esse respeito, há expressa declaração em sentido contrário, qual seja, de que “**não é empreendimento de caráter militar**” no Parecer Técnico do IBAMA (doc. 15).²² A contradição é mais uma razão a demonstrar que a alegada existência de proteção à segurança nacional

Outras Informações

- Sim Não - O empreendimento se encontra total ou parcialmente localizado dentro da Amazônia Legal?
- Sim Não - O empreendimento se encontra parcialmente implantado, em leito natural?
- Sim Não - A malha rodoviária à qual se insere o presente empreendimento, encontra-se com processo de licenciamento Ibama ou outro órgão de meio ambiente?
- Sim Não - Este é um empreendimento de caráter militar? (Leis Complementares nº 097/1999 e nº 140/2011)
- Sim Não - O projeto será desenvolvido dentro da faixa de domínio preexistente?

nada mais é do que uma tentativa de burlar etapa do processo licitatório.

III.1.2. A Portaria DNIT nº 1.562/2008

84. A Portaria DNIT nº 1.562 de 26 de dezembro de 2008, trazida como fundamento de dispensa dos EVTEA no Documento de Formalização da Demanda, **não é uma portaria válida**.²³ A norma foi revogada em outubro de 2018 -- oito meses antes da assinatura do documento orientador da demanda, datado de 20 de julho de 2019 -- pela Portaria DNIT nº 5.151, de 02 de outubro de 2018.²⁴

²² Parecer Técnico IBAMA nº 184/2020-COTRA/CGLIN/DILIC, p. 38, processo nº 02001.021172/2020-94.

²³ A Portaria DNIT nº 1.562/2008 reconhecia e declarava “como de relevante interesse social, inadiáveis, as obras de infraestrutura de transportes, sob jurisdição do ministério dos Transportes e, sob gerenciamento e administração do DNIT, constantes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, dispensando-as dos estudos de viabilidade técnica e econômica”.

²⁴ A Portaria nº 5.151/2018 revoga a Portaria DNIT nº 1.562/2008, em consideração ao Acórdão nº 2.099/2018-TCU-Plenário, de 5 de setembro de 2018, que dá ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes de que a não elaboração de EVTEA previamente a licitações de obras



85. A revogação decorre da decisão nº 2.099/2018²⁵, do Tribunal de Contas da União, reafirmando sua própria jurisprudência, particularmente a decisão 1.884/2016²⁶ que já havia recomendado ao DNIT a revogação da Portaria 1.562/2008.

86. A decisão do TCU é cristalina ao afirmar que não se justifica a dispensa dos EVTEA tendo como fundamento a Lei 5.917/1973. Diz, portanto, o oposto do que entende o DNIT e denega frontalmente a justificativa legal aduzida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, para além das razões desenvolvidas no item acima.

87. É o entendimento e determinação do TCU:

[...] dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes de que **a não elaboração de EVTE previamente a licitações de obras viola as disposições previstas no art. 3º, incisos ‘f’ a ‘j’, da Lei 5.917/1973, na Portaria DG 1.705/2007 do Dnit, além de jurisprudência deste Tribunal, e pode ensejar aplicação de sanções aos responsáveis, além de adoção de medida cautelar de suspensão de editais de licitação e contratos, a depender das circunstâncias de cada caso concreto.**²⁷ (grifos nossos)

88. A jurisprudência da Corte de Contas afirma que a “**dispensa de EVTEA** por meio da Portaria do Diretor-Geral do DNIT 1.562/2008 é **manifesta ilegalidade** que afronta os dispositivos normativos que regem a matéria bem como a jurisprudência do Tribunal”.²⁸

89. A análise aprofundada do TCU sobre eventuais autorizações legais para a dispensa dos EVTEA não encontra tal permissão, seja no âmbito das portarias do DNIT, seja nas leis federais vigentes à época:

Com efeito, os dois normativos avaliados **não permitem**

viola as disposições previstas no art. 3º; incisos f a j; da Lei 5.917/1973, na Portaria DG 1.705/2007 do DNIT, além de jurisprudência do TCU, e pode ensejar aplicação de sanções aos responsáveis, além de adoção de medida cautelar de suspensão de editais de licitação e contratos.

²⁵ Acórdão nº 2.099/2018-TCU-Plenário, de 5 de setembro de 2018.

²⁶ Acórdão 1.884/2016-TCU-Plenário, de 20 de julho de 2016.

²⁷ Acórdão nº 2.099/2018-TCU-Plenário, de 5 de setembro de 2018.

²⁸ Acórdão nº 2.099/2018-TCU-Plenário, de 5 de setembro de 2018.



concluir de que é possível a dispensa dos EVTEA. O PNV [Lei do Plano Nacional de Viação] menciona expressamente a necessidade dos estudos, enquanto o PPA [Plano Plurianual para o período 2008/2011] apenas acrescenta à exigência da avaliação prévia da viabilidade técnica e socioeconômica a necessidade da adoção de critérios e requisitos adicionais para a execução, acompanhamento e controle, interno e externo.

12. Não há hipótese de dispensa desses estudos importantes em qualquer dos normativos vigentes, até mesmo por ser o EVTEA um dos requisitos básicos para o cumprimento do princípio constitucional da eficiência. É desarrazoado pensar na aplicação de vultosos recursos públicos, que correspondem a 99,3% dos valores contratados em obras de manutenção, restauração, melhoramentos, duplicação, construção e eliminação de pontos críticos das rodovias do Dnit, representativos de 97,7% dos contratos vigentes a esses títulos, sem a prévia avaliação de viabilidade nas áreas técnica, econômica e ambiental.

13. Aliás, todos os normativos que disciplinam as contratações públicas, conforme destacados no relatório precedente (art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e art. 2º, inciso IV, e o art. 9º, §§ 1º e 2º, da Lei 12.462/2011), além de robusta jurisprudência deste Tribunal, exigem expressamente que as licitações sejam conduzidas com base em estudos de viabilidade e projeto básico adequados como forma de garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

[...]

15. A autorização de ausência de EVTEA em obras do DNIT é agravada quando se avalia a amplitude das falhas dos projetos básicos utilizados pela autarquia, conforme demonstram diversos acórdãos do TCU.

16. Sem dúvida, a combinação da ausência de estudos de viabilidade com a má qualidade de projetos em obras rodoviárias é danosa aos investimentos na área, além de **abrir margem para aplicação de recursos em projetos com finalidade política, sem qualquer fundamento técnico, econômico ou ambiental,** razão pela qual acolho, na essência, a proposta da unidade técnica no sentido de que este Tribunal deve indicar ao DNIT a necessidade de adoção de providência para a retirada do ordenamento jurídico da Portaria do Diretor-Geral nº 1.562, de 26/12/2008.



III.1.3. O Decreto-Lei nº 2.375/1987

90. O Decreto-Lei nº 2.375/1987 está indicado como fundamento para a dispensa dos EVTEA, ao lado dos outros dois diplomas legais acima analisados. É, porém, norma de pouca relevância para essa finalidade.

91. O Decreto-Lei afirma que “persistem indispensáveis à segurança nacional e sob o domínio da União, dentre as terras públicas devolutas em referência, as que estejam [...] incluídas, cumulativamente, na Faixa de Fronteiras”. Trata-se de reprodução do conteúdo do art. 20, § 2º, da Constituição Federal, que reconhece como bem da União a “faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.”

92. Não resta dúvida de que a faixa de fronteiras tem importância singular para fins de defesa do país e que, por isso, mereça regulação de uso diferenciada. Não se questiona esse aspecto. Conforme se demonstrou acima, o fato de que as regiões de fronteira possam ser relevantes para a proteção do território, não significa que quaisquer empreendimentos nela situados sejam necessariamente importantes para a segurança nacional.

93. **O nexa entre empreendimento e a segurança nacional, por óbvio, deve restar configurado a cada caso.** Não poderá ser automática a correlação sob pena de que quaisquer empreendimentos -- e não apenas rodovias -- serão, a priori, classificados como obras de interesse para fins de segurança nacional, sejam eles um simples parque de diversões para crianças ou uma quadra de esportes, pelo simples fato de que estão situadas em faixa de fronteira. Conforme as lições de Hely Lopes Meirelles, para que não se trate de ato fundado em desvio de poder -- e, portanto, passível de invalidação -- é necessário que se demonstre a finalidade do ato, neste caso a demonstração do fim a que se quer atingir com o chamamento do interesse nacional:



Finalidade – Outro requisito necessário ao ato administrativo é a finalidade, ou seja, o objetivo de interesse público a atingir. A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo – discricionário ou regrado – porque o Direito Positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específica.(...) A alteração da finalidade expressa na norma legal ou implícita no ordenamento da Administração caracteriza o desvio de poder (détournement de pouvoir – sviamento di potere), que rende ensejo à invalidação do ato, por lhe faltar um elemento primacial em sua formação: o fim público desejado pelo legislador.²⁹

94. Se é problemática a argumentação do DNIT segundo a qual a mera situação do empreendimento na faixa de fronteira o torna de interesse nacional, mais grave ainda é a compreensão de que a simples localização próxima à fronteira poderia justificar a isenção da necessidade de EVTEA. **O fato é que são situações jurídicas autônomas.**

95. A eventual classificação de determinada obra como sendo voltada à segurança nacional não implicará a isenção dos EVTEA. Coexistirão sem qualquer conflito legal a necessidade de realização dos EVTEA e o entendimento de que tal localidade é faixa de fronteira. A particularidade deste caso, entretanto, é que nenhuma das situações foi comprovada: tanto não se comprovou que a futura estrada serve aos interesses da segurança nacional, quanto não se comprovou haver previsão legal que autorize a dispensa dos EVTEA.

96. Desta feita, ficaram demonstrados nesta seção os seguintes pontos de direito:

- a. A Portaria DNIT nº 1.705/2007 não autoriza a dispensa dos EVTEA. Ao contrário, exige-os como regra.
- b. Ainda que se verificasse o enquadramento na hipótese excepcional de isenção do estudo de viabilidade econômica, jamais poderia ter ocorrido a dispensa do estudo de viabilidade ambiental.

²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 151/152.



- c. A alínea “i” do art. 3º da Lei nº 5.917/1973 (Plano Nacional de Viação) não foi recepcionada pela Constituição de 1988 ou, em entendimento alternativo, foi revogada tacitamente devido à vigência da Lei nº 12.379/2011 que passou a regular inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.
- d. Subsidiariamente, caso se entenda pela recepção ou não revogação da Lei nº 5.917/1973, a categorização da rodovia em questão como necessária à Segurança Nacional não merece acolhimento legal por ausência de fundamentação.
- e. O DNIT também não apresentou justificativas de autoridade competente para caracterizar a existência do interesse de segurança nacional, conforme exigência legal.
- f. A Portaria DNIT nº 1.562/2008, trazida como fundamento de dispensa dos EVTEA, não é sequer uma portaria válida.
- g. Há sólida e reiterada jurisprudência do TCU que afirma que a “dispensa de EVTEA por meio da Portaria do Diretor-Geral do DNIT 1.562/2008 é manifesta ilegalidade que afronta os dispositivos normativos que regem a matéria bem como a jurisprudência do Tribunal”.
- h. Entende ainda o TCU que não há hipótese de dispensa desses estudos importantes em qualquer dos normativos vigentes, até mesmo por serem os EVTEA requisitos básicos para o cumprimento do princípio constitucional da eficiência.
- i. A mera localização do empreendimento na faixa de fronteira não é capaz de caracterizar o interesse nacional, quanto mais justificar a isenção da necessidade de EVTEA. São situações jurídicas autônomas.

97. O presente processo licitatório é fundado na dispensa ilegal dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA e da consulta prévia aos



povos indígenas e comunidades tradicionais. Todas as etapas subsequentes deste longo e custoso processo licitatório passam a estar contaminadas pela ilegalidade na origem deste procedimento, conforme se demonstrou acima. Além da necessária correção de rumos e reinício deste processo nos termos da lei, com a realização dos EVTEA, é prudente que se adote postura cautelosa de suspensão de quaisquer novos atos até que a necessária decisão definitiva sobre a realização dos estudos de viabilidade seja adotada.

98. A verdadeira razão da insistência por parte do DNIT em relação à dispensa dos EVTEA, mesmo diante de tão clara ilegalidade, é que sua realização inviabilizaria o avanço do processo licitatório. A realização do estudo de viabilidade econômica deixaria exposta, com enorme clareza, a ausência de razoabilidade de tamanho investimento em face dos seus parcos retornos sociais ou econômicos, para a região diretamente afetada, ou para o país como um todo. Conforme se demonstrará na próxima seção, o projeto de ampliação da BR-364 é absolutamente inviável sob qualquer ponto de vista econômico.

III.2. DA INVIABILIDADE ECONÔMICA DO EMPREENDIMENTO E DO RISCO DE LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

99. O projeto de expansão da rodovia BR-364, que pretende estabelecer a ligação entre o município de Cruzeiro do Sul e Mâncio Lima até a fronteira entre o Brasil e o Peru, vem sendo justificado por seus proponentes especialmente por conta de seu alegado impacto econômico positivo decorrente da integração social e comercial entre os municípios do Acre, com o restante do país e, principalmente, devido à ligação internacional com o município de Pucallpa, no Peru.

100. O Estudo Técnico Preliminar 11/2021, que integra o processo de licitação em



questão, traz em sua “Descrição da Necessidade”, por um lado, o reconhecimento de uma parcela das razões que impedem a construção da expansão da rodovia e, por outro lado, avança argumentos incorretos e projeções sem lastro na melhor ciência econômica. Destacam-se os seguintes trechos como justificativa da obra:

Visando consolidar uma rede rodoviária de corredores de transporte estruturadores, o DNIT tomou a iniciativa de complementar alguns segmentos. A BR-364, construída inicialmente em 1961, é uma rodovia diagonal do Brasil que se inicia em Limeira-SP, indo até a divisa com Minas Gerais, seguindo por Goiás, Mato Grosso, Rondônia e acabando em Mâncio Lima, no extremo oeste do Acre, sendo assim uma rodovia de fundamental importância para o escoamento da produção das regiões Norte e Centro-Oeste do país.

Juntamente com a BR-317, a BR-364 é a principal rodovia do Acre, uma fundamental ligação do Estado com o país. A leste liga Rio Branco ao estado de Rondônia e ao restante do país. A oeste corta todo o estado, ligando a capital Rio Branco a cidade de Cruzeiro do Sul, segundo principal município do estado. **Essa rodovia foi o primeiro corredor de exportação de grãos** que direcionou a produção para os portos Amazônicos. **A BR-364 viabilizou, naquele momento, um processo de formação de vários assentamentos, inserção de projetos agropecuários e de mineração.**

Atualmente, a BR-364/AC possui um segmento planejado, pavimentado e liberado para tráfego permanente. Em contrapartida, existe outro segmento que se encontra planejado, e não implantado, conseqüente interligação dos municípios dos confins do extremo oeste do Estado do Acre com o restante do país.

O referido segmento planejado e não-implantado da rodovia federal BR-364/AC vai do km 777,7 ao km 888,3, com 110,6 km de extensão, do município de Mâncio Lima/AC até a divisa com o Peru em Pucallpa. Esse trecho encontra várias dificuldades por ainda não ter sido implantado, que vão desde os problemas climáticos, haja vista que o verão amazônico só compreende os meses de julho ao fim de outubro, até o fato de que **a BR corta parques ambientais e terras indígenas. O trecho não tem a capacidade para suportar o tráfego pesado de carretas no período chuvoso.**



Portanto, a implantação da BR-364/AC **promoverá a integração social e comercial entre os principais municípios acreanos**, principalmente entre as cidades da região oeste do Estado. Quando concluída, **ela incrementará o desenvolvimento das atividades agropecuárias e fornecerá melhoria nas condições de transporte, facilitando o escoamento da produção das propriedades rurais localizadas na região de influência da rodovia, contribuindo para a redução do custo de vida da população daquela região, especialmente quanto à aquisição de gêneros alimentícios e produtos manufaturados**. Outro fator relevante na implantação da rodovia é que ela viabilizará a integração dos sistemas aquaviário e rodoviário dos municípios que ainda se encontram em situação de grande isolamento geográfico (grifos nossos).³⁰

101. O Estudo Técnico Preliminar reconhece algumas das razões jurídicas pelas quais o empreendimento é impedido de ser implementado e especifica que “a BR corta parques ambientais e terras indígenas”. Mais adiante nesta petição inicial serão discutidos em profundidade os conflitos entre direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e o projeto de rodovia ora questionado. Neste momento, porém, nos cabe analisar os alegados efeitos de integração social e comercial entre os municípios acreanos e entre eles e o município de Pucallpa no Peru.

III.2.1. Da relação desproporcional entre investimento público e beneficiários

102. De acordo com o estudo sobre viabilidade econômica sobre o trecho peruano da estrada que ligaria Pucallpa à fronteira com o Brasil, tendo como base os parâmetros definidos pela Iniciativa para a Conservação da Amazônia Andina (ICAA), o custo no trecho peruano é estimado em US\$ 820.513 (oitocentos e vinte mil, quinhentos e treze dólares) ou R\$ 4.496.534,87 (quatro milhões quatrocentos e

³⁰ Termo de referência, Termo de Referência, processo nº 50600.018493/2020-03.



noventa e seis mil reais) por quilômetro (de um total de 139,64 km). A se manter a estimativa para o trecho brasileiro, a extensão de 110 km teria custo aproximado de 495 (quatrocentos e noventa e cinco) milhões de reais.³¹

103. Esses são valores estimados da implantação da rodovia, sem que se considerem os elevados gastos regulares a contar do final da obra, notadamente em região com “problemas climáticos”, como reconhecido pelo DNIT no Estudo Técnico Preliminar 11/2021. O estudo de viabilidade econômica sobre o trecho peruano da estrada estima como custo periódico da manutenção US\$ 365.190 (trezentos e sessenta e cinco mil dólares) ou dois milhões de reais por quilômetro a cada seis anos. Perceba-se que a cada 6 anos, apenas a manutenção da rodovia planejada seria de 220 milhões de reais.³²

104. Os municípios mais próximos do trecho inicial da obra de extensão da BR-364 são Mâncio Lima, com população aproximada de 19 mil habitantes, Cruzeiro do Sul, com população aproximada de 87 mil habitantes e Rodrigues Alves, com aproximadamente 17 mil habitantes. Poder-se-ia dizer que é razoável o investimento público estimado de 400 a 500 milhões de reais para atender aproximadamente 120 mil habitantes do Estado do Acre. A defesa política do projeto de rodovia tem propagado a ideia de que a ampliação rodoviária “promoverá a integração social e comercial entre os principais municípios acreanos”. **Mas essa é uma afirmação incorreta.**

105. Os 3 municípios que supostamente se beneficiariam da obra já estão integrados, por meio de rodovia de asfalto, por meio da própria BR 364 cuja ampliação se intenciona fazer. A integração que se pretende estabelecer, ao custo estimado de quase meio bilhão de reais, é simplesmente um caminho sem destino. Trata-se de uma rodovia que avança na floresta, desabitada, sem qualquer cidade ou vilarejo com população relevante. Trata-se da ligação de 3 pequenos municípios -- já interligados entre si e com a capital do Estado --, com a fronteira do Peru em meio ao Parque Nacional da Serra do Divisor.

³¹ Glave, Manuel et. al. Análisis económico de la carretera Pucallpa - Cruzeiro do Sul, 2012.

³² Glave, Manuel et. al. Análisis económico de la carretera Pucallpa - Cruzeiro do Sul, 2012.



106. Investimento que talvez fosse mais justificável seria a manutenção das rodovias existentes -- e não a construção de novos trechos. São recorrentes os problemas de interdição da BR-364 entre Rio Branco e Cruzeiro do Sul, por vezes causados por erosões, alagamentos ou falta de manutenção básica.³³ Segundo o superintendente do DNIT, Carlos Moraes, é necessária uma obra de reconstrução: "não é novidade a BR-364 estar assim. Ela teve uma implantação fracassada e, desde então, tem sérios problemas estruturais que, enquanto a gente faz a manutenção, chega o inverno e ela volta para uma condição crítica. Se a gente voltar um pouquinho, em novembro do ano passado ela estava em uma condição satisfatória, mas veio o inverno, e quando foi março e abril já estava em uma situação muito crítica".³⁴

107. Conforme demonstrado pelo mapa abaixo, é falso o argumento de que a nova rodovia significará integração intermunicipal. Como dito, os municípios da região já são devidamente interligados e a nova rodovia avançaria para áreas com baixa densidade demográfica, habitadas por povos indígenas, inclusive povos isolados voluntariamente.

³³ Rodovia que liga Rio Branco a Cruzeiro do Sul continua interditada após igarapé transbordar, por Tácita Muniz, G1 AC — Rio Branco, 21/02/2021: "Este é o quarto dia de interdição da BR-364 porque igarapé cobriu parte da rodovia. Dnit diz que outro trecho também está passando por manutenção porque teve erosão." Matéria disponível em <<https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2021/02/21/rodovia-que-liga-rio-branco-a-cruzeiro-do-sul-continua-interditada-apos-igarape-transbordar.ghtml>>, último acesso em 31/10/2021.

³⁴ Com buracos e erosões na rodovia, viagem entre Rio Branco e Cruzeiro do Sul dura até 4 horas a mais, por Alcinete Gadelha, G1 AC — Rio Branco, 20/07/2021, disponível em <<https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2021/07/20/com-buracos-e-erosoes-na-rodovia-viagem-entre-rio-branco-e-cruzeiro-do-sul-dura-ate-4-horas-a-mais.ghtml>>, último acesso em 31/10/2021.



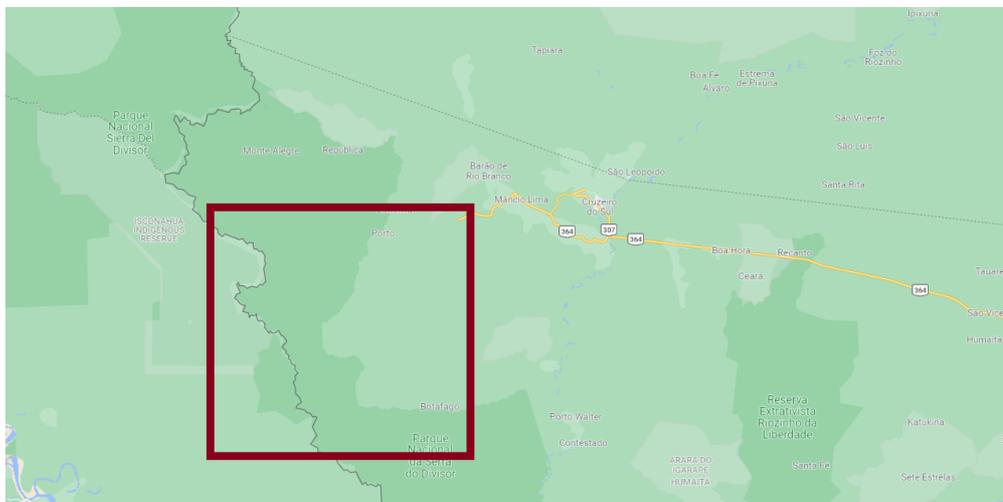


Figura 06. Fonte: Google Maps

108. Possivelmente a intenção não declarada seja justamente a de povoar áreas hoje cobertas por florestas. Mas se de fato forem esses os objetivos da empreitada, estaríamos tratando de propósitos clandestinos e seguramente ilegais. Talvez sequer sejam ocultos, quando consideramos uma vez mais a Descrição da Necessidade presente no Estudo Técnico Preliminar 11/2021. No documento há o reconhecimento do grave efeito secundário de rodovias em regiões ambientalmente preservadas, como é o presente caso. Afirma o Estudo Técnico Preliminar, em relação ao trecho anterior da rodovia, que a **“BR-364 viabilizou, naquele momento, um processo de formação de vários assentamentos, inserção de projetos agropecuários e de mineração”**. Também reconhece que a rodovia “incrementará o desenvolvimento das atividades agropecuárias”.³⁵

109. Ou seja, ao autorizar a continuidade da rodovia em direção à floresta ainda preservada, poder-se-á assistir a novo processo, semelhante ao descrito, no qual surgirão assentamentos, fazendas de soja e gado e campos de mineração. O impacto indireto, como se nota, é imensamente superior ao impacto direto de uma rodovia linear.

³⁵ Termo de referência, Termo de Referência, processo nº 50600.018493/2020-03.



III.2.2. Da improvável ligação com Pucallpa

110. “É um sonho antigo aqui da região do Vale do Juruá que a BR-364 não finalize aqui, que possamos estender essa via para nos conectarmos com o mundo. É uma ligação Atlântico/Pacífico tornando Cruzeiro do Sul uma região polo, importante para a logística de exportação e importação”.³⁶ A declaração do presidente da Associação Comercial de Cruzeiro do Sul, Luiz Cunha, é representativa de uma projeção não realista sobre os impactos econômicos da ampliação da BR-364.

111. O sonho da prosperidade econômica do Estado do Acre como consequência de uma improvável interligação com a cidade de Pucallpa, no Peru, passou a ecoar em meios políticos. É compreensível que propostas populistas que apresentem soluções simplistas para problemas complexos sejam abraçadas por parte da população local, supostamente beneficiada. Mas ao Poder Judiciário caberá o olhar técnico-jurídico sobre as inúmeras inconsistências do projeto que poderia se tornar mais um dentre inúmeros “elefantes brancos” espalhados pelo Brasil como espólios de grandes obras inacabadas.

112. A ampliação da BR-364 sendo promovida pelo DNIT tem previsão de alcançar apenas a fronteira com o Peru. Uma fronteira onde há floresta, um parque nacional e povos indígenas, conforme se demonstra adiante. **O governo brasileiro vem investindo recursos públicos em projeto de obra com elevada probabilidade de não ter qualquer utilização.** Conforme se viu acima, o argumento de integração dos municípios no Estado do Acre não tem procedência. Os 3 municípios mencionados como impactados pela obra já estão interconectados e todos têm ligação asfáltica com a capital Rio Branco e o restante do país.

113. A única nova conexão seria com a cidade de Pucallpa, situada a aproximadamente 100 quilômetros no interior do Peru, desde a fronteira com o Brasil.

³⁶ Audiência pública discute abertura de estrada que liga o Acre ao Peru pelo Parque Nacional da Serra do Divisor, Gledisson Albano, Bom Dia Acre — Rio Branco, G1, 3 de outubro de 2021, disponível em <<https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2021/10/03/audiencia-publica-discute-abertura-de-estrada-que-liga-o-acre-ao-peru-pelo-parque-nacional-da-serra-do-divisor.ghtml>>, último acesso em 30 de outubro de 2021.



Chama a atenção, portanto, que qualquer utilidade do empreendimento, ainda que economicamente questionável, dependa de variável absolutamente fora do controle das autoridades brasileiras. Caso o governo peruano opte por não construir a rodovia que conectaria Pucallpa à fronteira, o investimento brasileiro terá sido desperdiçado em rodovia cujo ponto final será uma linha qualquer da fronteira, sem continuidade. Essa hipótese seria escandalosa.

114. Espera-se cautela da parte das autoridades brasileiras -- sejam elas em cargos do Poder Executivo, Legislativo ou, agora, como última possibilidade, o Poder Judiciário -- para que suspendam essa licitação que avança de forma irresponsável, sem que existam sequer sinais de interesse do Estado do Peru em relação à parte simétrica da conexão rodoviária em seu território. Ao contrário, as recentíssimas declarações da mais alta autoridade peruana no Brasil, o Embaixador do Peru no Brasil, senhor Javier Yépez, dão conta de que o governo peruano compreendeu os limites legais que impedem a construção da rodovia:

"No momento, as autoridades do Peru não estão em condições de iniciar tratativas, porque há imposições de nossas autoridades de Meio Ambiente, Ministério de Cultura, que tem responsabilidade nesse segmento dos temas indígenas e do Ministério da Economia que ainda não conseguiram neste momento definir".³⁷

115. A falta de interesse nas obras de ligação terrestre com o Brasil tem em conta os direitos de povos indígenas e impacto ao meio ambiente, já que o traçado da rodovia passaria por dentro do Parque Nacional da Serra do Divisor, que separa os dois países e cuja região é considerada como um dos locais com a maior biodiversidade do planeta. Mas não é só. Há forte racionalidade econômica na decisão peruana de não construção da rodovia. Segundo o Embaixador do Peru no Brasil, "o governo do presidente Pedro Castillo já se sente contemplado com a ligação com o Brasil através da Chamada Carretera do Pacífico, que liga o Acre até o Oceano Pacífico, em Lima, e que não deve apoiar as propostas dos congressistas brasileiros,

³⁷ Embaixador diz que há tratativas para desbloqueio de fronteiras terrestres entre Acre e Peru, Alcinete Gadelha, G1, AC — Rio Branco, 28 de setembro de 2021, disponível em <<https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2021/09/28/embaixador-diz-que-ha-tratativas-para-desbloqueio-de-fronteiras-terrestres-entre-acre-e-peru.ghtml>> último acesso em 31 de outubro de 2021.



como Márcio Bittar e Mara Rocha, do Acre, de abertura de uma estrada ligando o Juruá a Yucayalle”.³⁸

116. Ademais da manifestação do Embaixador do Peru no Brasil, que representava a decisão do Presidente da República, cumpre destacar a dura manifestação jurídica emitida pela “Defensoria del Pueblo” do Peru (doc. 16), a respeito do Projeto de Lei nº 6486/2020-CR, que tratava da integração multimodal entre Pucallpa (Peru) e Cruzeiro Do Sul (Brasil), e que naquele momento tramitava no Congresso da República do Peru.³⁹

Nesse contexto, embora seja importante a promoção do desenvolvimento econômico, ela deve ser realizada considerando alternativas compatíveis com o desenvolvimento sustentável, ou seja, alternativas que garantam a viabilidade ambiental e social das iniciativas ou medidas que se pretende adotar e, portanto, que garantem o respeito irrestrito aos direitos humanos envolvidos. [...] Por outro lado, ao longo da linha divisória que separa Ucayali do Acre existem milhares de hectares de floresta úmida amazônica, característica por abrigar uma das maiores concentrações de espécies do planeta, cuja conservação é prioridade para o Estado por mandato constitucional.

Precisamente dentro dessas florestas estão a Área Natural Protegida “Parque Nacional Sierra del Divisor” e a Reserva Indígena “Isconahua”, ambas de natureza imaterial. No caso dos parques nacionais, o Estado busca proteger a integridade ecológica dos ecossistemas, associações de fauna e flora silvestres e processos evolutivos, bem como outras características paisagísticas e culturais associadas; enquanto, nas reservas indígenas, busca proteger o habitat e as condições

³⁸ Em evento, embaixador diz que Peru não tem interesse em nova ligação com o Brasil, Tião Maia, CONTILNET, 28 de setembro de 2021, disponível em <<https://contilnetnoticias.com.br/2021/09/em-evento-embaixador-diz-que-peru-nao-tem-interesse-em-nova-ligacao-com-o-brasil/>> último acesso em 31 de outubro de 2021.

³⁹ Trata-se de projeto de lei de natureza declaratória, em um artigo (no idioma original): “Artículo único. Declaración de necesidad pública e interés nacional Declárase de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre la ciudad de Pucallpa, departamento de Ucayali, República del Perú, y el estado de Acre, Cruzeiro do Sul, República Federativa de Brasil. DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores, establecerá los mecanismos necesarios para ayudar a la consecución de la presente ley. Encárgase al Gobierno Regional de Ucayali las coordinaciones pertinentes para la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento Ucayali, República del Perú, y el estado de Acre, Cruzeiro do Sul, República Federativa de Brasil”.



que garantem a existência e integridade dos povos indígenas em situação de isolamento e contato inicial (Piaci) identificados. [...]

Da leitura feita da exposição de motivos deste projeto de lei, há um vazio na análise dos impactos que essa integração produziria sobre a biodiversidade da floresta amazônica e, em particular, sobre o Parque Nacional Sierra del Divisor; não são mencionados ou analisados os impactos sobre os povos indígenas que se instalam em comunidades, nem os impactos que ocorreriam nos povos indígenas isolados que habitam essa área, apesar da intangibilidade de seus territórios. [...]

Face ao exposto, a Defensoria do Povo alerta com preocupação que esta iniciativa legislativa, como qualquer outra iniciativa semelhante que venha a ser proposta, não está de acordo com o dever constitucional do Estado de garantir a plena validade dos direitos, nem com o dever do Congresso da República de zelar pelo respeito da Constituição e das leis e, nesse sentido, proporcionar o que for conveniente para promover uma legislação compatível com o desenvolvimento sustentável da Amazônia, garantindo a conservação da diversidade biológica, as Áreas Naturais Protegidas e o respeito à vida, à saúde e à integridade dos povos PIACI.

Nesse sentido, se as iniciativas legislativas promovidas pelo Congresso da República visam promover o desenvolvimento colocando em risco o meio ambiente e o bem-estar da população, carecem dos valores universais que exigem que o Estado respeite, proteja e faça cumprir todos os direitos, ainda mais em um contexto que busca promover o desenvolvimento sustentável. Diante do exposto, recomendamos que não se coloque na pauta da Comissão de Transportes e Comunicações o debate sobre o Projeto de Lei nº 6486/2020-CR, que propõe uma Lei que declara a integração multimodal sustentável de necessidade pública e interesse nacional entre Pucallpa (Peru) e Cruzeiro do Sul (Brasil).⁴⁰

⁴⁰ Tradução livre do original em espanhol, do Ofício da Defensoria do Povo n.º 75-2021-DP/PAD, datado de 5 de março de 2021, direcionado ao Presidente da Comissão de Transportes e Comunicações do Congresso da República do Peru, cujo assunto se anunciava: “Opinión Legal sobre el Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR, que propone una Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa (Perú) y Cruzeiro Do Sul (Brasil)”.



117. A despeito da manifestação contrária da Defensoria do Povo, o Projeto de Lei nº 6486/2020-CR foi aprovado na Comissão de Transportes e Comunicação no mês de março de 2021, anteriormente, portanto, à manifestação do Embaixador do Peru (setembro de 2021). Cumpre lembrar que o anunciado posicionamento contrário ao projeto da parte do Presidente do Peru, senhor Pedro Castillo, não deve ser revertido nos próximos anos já que o presidente tomou posse no cargo em 28 de julho de 2021, e terá mandato de cinco anos.

118. O projeto de rodovia no lado peruano foi objeto de estudo que considera a viabilidade econômica utilizando dados atualizados do estudo de pré-investimento elaborado pelo Consórcio Rodoviário Pucallpa-Cruzeiro do Sul. Da mesma forma, o estudo considera a avaliação econômica da alternativa de interligação ferroviária, atualmente analisada pelo Governo Regional de Ucayali (GOREU) e pelo Estado do Acre. A análise da interligação rodoviária entre a cidade de Pucallpa, capital do departamento de Ucayali, no Peru, e a cidade de Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre, Brasil indica que com a rodovia as perdas chegariam a US\$ 308,9 milhões e gerariam custos ambientais e sociais negativos de até US \$ 456,7 milhões:

Com base nesses resultados, **pode-se concluir que nenhuma das duas alternativas de interligação entre Pucallpa e Cruzeiro do Sul é economicamente viável**. Se considerarmos as externalidades ambientais e sociais, o projeto menos viável e que geraria os maiores prejuízos para a sociedade peruana é o projeto da rodovia; mas, se a quantificação das externalidades for omitida, o projeto menos conveniente é o da ferrovia. Esta situação surge devido ao efeito de externalidades negativas, que no caso da estrada são significativamente maiores (traduzido pelos autores, grifos inseridos).⁴¹

119. Uma vez esclarecidos os riscos econômicos envolvidos no projeto, é razoável afirmar que, ainda que não houvesse outra rodovia fazendo a conexão entre o Acre e o Peru, esse não parece ser um projeto justificável. Como cancelar e prosseguir, então, com rodovia cuja principal justificativa é a ligação entre 3 pequenos

⁴¹ Hopkins, Alvaro et. al. Análisis económico y socioambiental de los proyectos de interconexión Pucallpa-Cruzeiro do Sul. Conservation Strategy Fund, Conservación Estratégica. SÉRIE TÉCNICA nº. 32, março de 2015.



municípios e uma cidade média no Peru (Pucallpa, aproximadamente 300 mil habitantes) **quando já existe outra rodovia**, partindo do mesmo estado, com conexão que liga duas capitais de estados brasileiros, Porto Velho e Rio Branco, à cidade de Cusco (430 mil/hab.), localidade mais populosa do que Pucallpa.



Figura 07 -- Estrada do Pacífico, também conhecida como Rodovia Interoceânica (BR-317)

III.2.3. Do baixo impacto sobre a relação comercial Brasil-Peru

120. Conforme se demonstra acima, a expansão da rodovia não promoverá a interligação entre municípios. Já são interligados por rodovia asfaltada. A conexão será feita entre tais pequenas municipalidades e “lugar algum” -- ponto da fronteira atualmente área de floresta. A mais forte expectativa a mover o empreendimento seria a conexão com a cidade média peruana de Pucallpa, mas há declarações de autoridades peruanas afirmando haver decisão do próprio Presidente da República daquele país, recém-eleito, de que não construirá a parte peruana, o que poderia trazer algum sentido à obra.



121. Portanto, não há mais o que se discutir em termos de racionalidade econômica. Trata-se de projeto condenado ao ostracismo e inutilidade, possivelmente o nascimento de um futuro escândalo de malversação de recursos públicos. Desenha-se agora uma possível manchete de denúncia em jornal do futuro. Ainda assim, acreditamos que trazer considerações sobre indicadores econômicos locais reforça o argumento de que tal empreendimento não se sustenta sob o ponto de vista econômico.

122. Dados disponíveis no Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC) indicam que, no período de 2010 a 2020, as importações do Acre originadas no Peru somaram US\$ 43.976.493,00 e as exportações do Estado do Acre para o Peru somaram US\$ 274.600.346,00.

Importações - Estado do Acre	2020 - Valor FOB (US\$)	2019 - Valor FOB (US\$)	2018 - Valor FOB (US\$)	2017 - Valor FOB (US\$)	2016 - Valor FOB (US\$)
		\$2.853.498,00	\$1.959.594,00	\$2.763.320,00	\$2.013.287,00
2015 - Valor FOB (US\$)	2014 - Valor FOB (US\$)	2013 - Valor FOB (US\$)	2012 - Valor FOB (US\$)	2011 - Valor FOB (US\$)	2010 - Valor FOB (US\$)
\$6.475.595,00	\$9.705.150,00	\$2.132.131,00	\$4.592.775,00	\$6.777.864,00	\$2.957.314,00

Tabela 1: Importações do Estado do Acre originadas no Peru. Elaborada pelos autores, com dados do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC)

Exportações - Estado do Acre	2020 - Valor FOB (US\$)	2019 - Valor FOB (US\$)	2018 - Valor FOB (US\$)	2017 - Valor FOB (US\$)	2016 - Valor FOB (US\$)
		\$29.699.528,00	\$31.663.834,00	\$45.307.049,00	\$25.613.473,00
2015 - Valor FOB (US\$)	2014 - Valor FOB (US\$)	2013 - Valor FOB (US\$)	2012 - Valor FOB (US\$)	2011 - Valor FOB (US\$)	2010 - Valor FOB (US\$)
\$27.791.285,00	\$19.153.583,00	\$18.341.443,00	\$11.804.475,00	\$19.844.302,00	\$20.601.404,00

Tabela 2: Exportações do Estado do Acre originadas no Peru. Elaborada pelos autores, com dados do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC)

123. Quando se observa a dimensão da relação comercial Brasil-Peru -- e não apenas do Estado do Acre --, fica evidente que, ainda que se trate de parceiro comercial com alguma significância, não é uma relação de destaque para a balança comercial brasileira. Segundo dados da Divisão de Inteligência Comercial (DIC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), em 2016 o Peru foi o 24º principal



parceiro comercial do Brasil, tendo o superávit brasileiro na balança comercial oscilado de US\$ 1,13 bilhão em 2012, para US\$ 713 milhões em 2016.⁴²

124. Em relação aos principais itens do comércio entre os dois países, as exportações brasileiras para o Peru são compostas, em sua maior parte, por produtos manufaturados, que representaram 86,9% do total em 2016, com destaque para tratores, autopeças, automóveis. Os básicos posicionaram-se em seguida com 7,6% (óleos brutos de petróleo) e os semimanufaturados, com 5,3%.⁴³

Composição das exportações brasileiras para o Peru
US\$ milhões

Grupo de produtos	2014		2015		2016	
	Valor	Part.% no total	Valor	Part.% no total	Valor	Part.% no total
Automóveis	381	21,0%	391	21,5%	405	20,8%
Máquinas mecânicas	330	18,2%	255	14,0%	280	14,4%
Ferro e aço	69	3,8%	144	7,9%	210	10,8%
Plásticos	170	9,4%	151	8,3%	150	7,7%
Papel e cartão	79	4,3%	96	5,3%	117	6,0%
Máquinas elétricas	128	7,0%	106	5,8%	94	4,8%
Combustíveis	63	3,5%	55	3,0%	66	3,4%
Móveis	42	2,3%	39	2,1%	41	2,1%
Borracha	44	2,4%	42	2,3%	39	2,0%
Calçados	28	1,5%	29	1,6%	36	1,8%
Subtotal	1.334	73,4%	1.308	72,0%	1.438	73,8%
Outros	484	26,6%	508	28,0%	511	26,2%
Total	1.818	100,0%	1.816	100,0%	1.949	100,0%

Tabela 3 - Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, janeiro de 2017.⁴⁴

⁴² Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Janeiro de 2017, p. 3, disponível em <<https://investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/IndicadoresEconomicos/web/pdf/INDPeru.pdf>> último acesso em 31 de outubro de 2021.

⁴³ Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Janeiro de 2017, p. 4, disponível em <<https://investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/IndicadoresEconomicos/web/pdf/INDPeru.pdf>>, último acesso em 31 de outubro de 2021.

⁴⁴ Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Janeiro de 2017, p. 5, disponível em



125. Com exceção da borracha, que soma aproximadamente 2% do total exportado para o Peru, todos os demais itens têm origem em centros industriais em outras regiões do país. Tome-se por exemplo os automóveis (tratores, partes de automóveis de passageiros, ônibus e vans, autopeças), que foram o principal item da pauta das exportações brasileiras para o Peru naquele ano, somaram 20,8% do total em 2016, seguidos de máquinas mecânicas (outras carregadoras e pás-carregadoras, escavadoras, pás mecânicas, máquinas e aparelhos para fabricação de papel) com 14,4%. Ferro e aço (barras de ferro ou aço, ferro fundido, semimanufaturados de ferro ou aço, laminados planos de ferro ou aço) com 10,8%.

Principais grupos de produtos exportados pelo Brasil, 2016

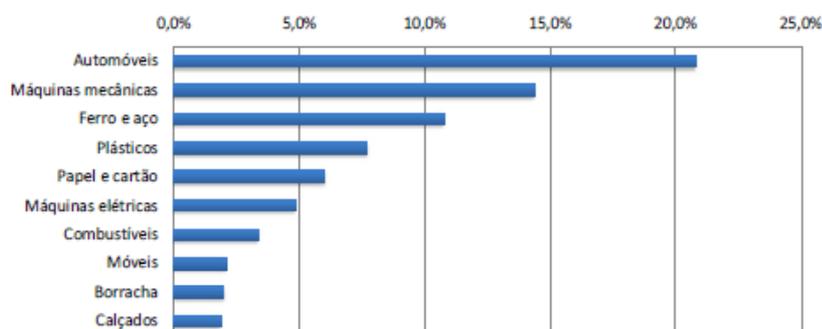


Gráfico 1 - Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, janeiro de 2017.⁴⁵

126. Como se observa, os principais produtos exportados para o Peru são itens de carga pesada e que continuarão a seguir, em sua maior parte, por meio de transporte marítimo. São produtos originados em polos industriais ao sul, sudeste e nordeste do Brasil, cujo escoamento se dá por via naval e dificilmente haverá vantagem econômica

<<https://investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/IndicadoresEconomicos/web/pdf/INDPeru.pdf>>, último acesso em 31 de outubro de 2021.

⁴⁵ Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Janeiro de 2017, p. 5, disponível em <<https://investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/IndicadoresEconomicos/web/pdf/INDPeru.pdf>>, último acesso em 31 de outubro de 2021.



de alterar a matriz de transporte pelo fato de que uma nova rodovia seja construída, ao lado de outra que já oferece a interligação aos principais polos comerciais do Peru.

127. Em relação às importações brasileiras de produtos peruanos, da mesma forma, a grande maioria dos produtos não tem como destino o Estado do Acre.

Composição das importações brasileiras originárias do Peru
US\$ milhões

Grupo de produtos	2014		2015		2016	
	Valor	Part.% no total	Valor	Part.% no total	Valor	Part.% no total
Minérios	274	16,0%	369	29,4%	465	37,6%
Combustíveis	500	29,2%	188	15,0%	186	15,0%
Cobre	388	22,7%	267	21,3%	183	14,8%
Sal, enxofre, pedras, cimento	102	6,0%	101	8,0%	85	6,9%
Vestuário e seus acessórios, de malha	86	5,0%	63	5,0%	43	3,5%
Ouro e pedras preciosas	46	2,7%	25	2,0%	40	3,2%
Químicos inorgânicos	28	1,6%	34	2,7%	38	3,1%
Plásticos	26	1,5%	18	1,4%	29	2,3%
Preparações hortícolas	35	2,0%	26	2,1%	21	1,7%
Extratos tanantes e tintoriais	13	0,8%	17	1,4%	20	1,6%
Subtotal	1.498	87,5%	1.108	88,2%	1.110	89,8%
Outros	214	12,5%	148	11,8%	126	10,2%
Total	1.712	100,0%	1.256	100,0%	1.236	100,0%

Tabela 4 - Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, janeiro de 2017.⁴⁶

128. Como se observa, os minérios, representados por sulfetos de cobre e de zinco, foram o principal grupo de produtos da pauta das importações brasileiras originárias do Peru em 2016 e somaram 37,6% da pauta. Os combustíveis (naftas para petroquímica e óleos brutos de petróleo) posicionaram-se em seguida com participação

⁴⁶ Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Janeiro de 2017, p. 6, disponível em <<https://investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/IndicadoresEconomicos/web/pdf/INDPeru.pdf>>, último acesso em 31 de outubro de 2021.



de 15% no total. Destacaram-se também: cobre com 14,8%; e sal, enxofre, pedras, cimento (fosfatos de cálcio, andaluzita, cianita e silimanita, cimentos) com 6,9%.

Principais grupos de produtos importados pelo Brasil, 2016

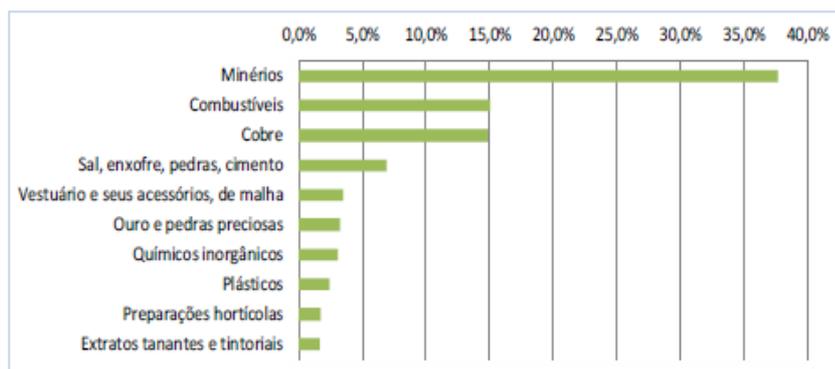


Gráfico 2 - Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, janeiro de 2017.⁴⁷

129. A conclusão que se pode fazer com base nos dados de comércio bilateral entre os dois países é que a quase totalidade de produtos são originados em outras partes do país e tem como destino outras partes do país. O Estado do Acre, infelizmente, não figura como destino ou origem estratégica desse comércio. É, na melhor hipótese, uma passagem. Ainda assim, há dúvidas sobre as vantagens do novo corredor rodoviário projetado em relação ao já existente via Estrada do Pacífico, também conhecida como Rodovia Interoceânica (BR-317):

Concebida para servir como corredor das exportações brasileiras aos mercados do Pacífico – sobretudo a Ásia – a Rodovia Interoceânica mostrou-se inviável por conta da limitação de carga que poderia ser transportada por ela. As dificuldades impostas pela Cordilheira dos Andes exigem a redução na quantidade de carga transportada por caminhões saídos do Sudeste brasileiro até os portos de Lima. Com isso, mesmo com um tempo de viagem maior, os exportadores

⁴⁷ Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Janeiro de 2017, p. 6, disponível em <<https://investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/IndicadoresEconomicos/web/pdf/INDPeru.pdf>>, último acesso em 31 de outubro de 2021.



continuaram a comercializar com os asiáticos por meio do Atlântico.⁴⁸

130. Por fim, cabe destacar que a extensão rodoviária planejada pode significar uma simples dispersão do baixo tráfego atualmente existente na BR-317, que faz exatamente a mesma conexão entre Estado do Acre e Peru. Não se vislumbra um aumento da relação comercial decorrente da construção da nova rodovia. Como se sabe, o Brasil é apenas o oitavo destino das exportações peruanas, com modesta participação de 4,1% e o terceiro país de origem de produtos importados, mas com modestos 5,7% de participação total.

Direção das exportações do Peru
US\$ bilhões

Países	2 0 1 5	Part.% no total	2 0 1 6 (jan-jun)	Part.% no total
China	7,33	22,1%	3,43	22,3%
Estados Unidos	5,02	15,1%	2,38	15,4%
Suíça	2,69	8,1%	1,22	7,9%
Canadá	2,31	6,9%	0,90	5,8%
Japão	1,12	3,4%	0,50	3,3%
Espanha	1,09	3,3%	0,52	3,4%
Coreia do Sul	1,08	3,2%	0,53	3,4%
Brasil	1,07	3,2%	0,63	4,1%
Chile	1,07	3,2%	0,48	3,1%
Alemanha	0,91	2,7%	0,37	2,4%
Subtotal	23,69	71,3%	10,97	71,1%
Outros países	9,56	28,7%	4,45	28,9%
Total	33,24	100,0%	15,42	100,0%

Tabela 5 - Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, janeiro de 2017.⁴⁹

⁴⁸ Fabio Pontes, Rodovia no Peru ameaça territórios indígenas no Acre, Amazonia Real, 7 de setembro de 2021, disponível em <<https://amazoniareal.com.br/rodovia-no-peru-ameaca-territorios-indigenas-no-acre/>>, último acesso em 31 de outubro de 2021.

⁴⁹ Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Janeiro de 2017, p. 10, disponível em <<https://investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/IndicadoresEconomicos/web/pdf/INDPeru.pdf>>, último acesso em 31 de outubro de 2021.



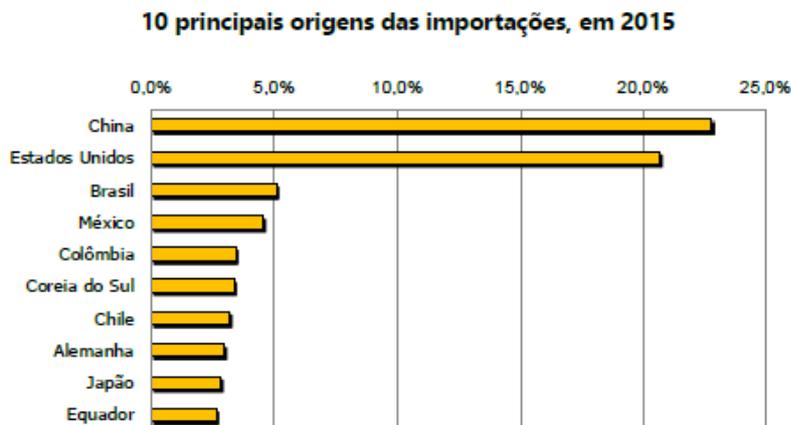


Gráfico 3 - Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, janeiro de 2017.⁵⁰

131. A respeito da inviabilidade econômica deste empreendimento, cumpre notar que a pouca atenção aos impactos econômicos e ambientais parece ser um problema comum em projetos de estradas na região amazônica (não apenas no Brasil). Em um importante estudo recentemente publicado (2020), observou-se que “a rápida expansão da rede de estradas na Amazônia está alterando permanentemente a maior floresta tropical do mundo. A maioria dos projetos rodoviários propostos carece de avaliações de impacto rigorosas ou mesmo justificativa econômica básica”. O estudo em questão analisa as expectativas ambientais, sociais e impactos econômicos de **75 projetos viários**, totalizando 12 mil quilômetros de estradas planejadas na região.⁵¹

132. As descobertas do estudo são chocantes: conclui que “todos os projetos, embora em diferentes magnitudes, irão impactar negativamente o meio ambiente. **Quarenta e cinco por cento também gerarão perdas econômicas, mesmo sem levar em conta as externalidades sociais e ambientais. O cancelamento de projetos economicamente injustificados evitaria 1,1 milhão de hectares de**

⁵⁰ Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Janeiro de 2017, p. 11, disponível em <<https://investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/IndicadoresEconomicos/web/pdf/INDPeru.pdf>> último acesso em 31 de outubro de 2021.

⁵¹ Vilela, Thais et. al. A better Amazon road network for people and the environment. Proc Natl Acad Sci U S A. 2020 Mar 31;117 (13):7095-7102. doi: 10.1073/pnas.1910853117. Epub 2020 Mar 16. Tradução feita pelos autores.



desmatamento e US\$ 7,6 bilhões em financiamento desperdiçado para projetos de desenvolvimento”.⁵²

133. Embora o balanço sobre construções de rodovias na região seja negativo, o estudo afirma é possível conciliar as preocupações econômicas, ambientais e de desenvolvimento:

Historicamente, fatores políticos e aspirações econômicas amplas, mas tipicamente infundadas, conduziram os processos de planejamento e decisão para infraestrutura. Neste artigo, mostramos que é possível melhorar os resultados com um processo de tomada de decisão mais informado. Acreditamos que levar a sério as preocupações ambientais e sociais não significa desistir do desenvolvimento. Pelo contrário, é possível gerar grandes retornos econômicos a um custo ambiental e social mais baixo, **mas isso significará a construção de muito menos estradas em locais cuidadosamente escolhidos onde os retornos econômicos são claramente positivos e os impactos negativos são comparativamente baixos** (grifos nossos).⁵³

134. O projeto de expansão da BR-364 parece enquadrar-se com exatidão nessa recomendação. Como se viu à exaustão, o projeto é originado em dispensa ilegal dos estudos de viabilidade e com evidente impossibilidade de bom retorno econômico. Trata-se de rodovia desnecessária, de cuja insistência no projeto decorrerá elevado prejuízo aos cofres públicos.

⁵² Vilela, Thais et. al. A better Amazon road network for people and the environment. Proc Natl Acad Sci U S A. 2020 Mar 31;117 (13):7095-7102. doi: 10.1073/pnas.1910853117. Epub 2020 Mar 16. Tradução feita pelos autores.

⁵³ Vilela, Thais et. al. A better Amazon road network for people and the environment. Proc Natl Acad Sci U S A. 2020 Mar 31;117 (13):7095-7102. doi: 10.1073/pnas.1910853117. Epub 2020 Mar 16. Tradução feita pelos autores.



III.2.4. Da improbidade administrativa por não conservação do patrimônio público

135. Diante da declaração do Embaixador do Peru no Brasil em relação à decisão do presidente daquele país sobre não construir o trecho peruano da planejada conexão entre Acre e Pucallpa, em complementação às evidências de que a nova rodovia não trará resultados econômicos positivos para o Estado do Acre ou para o Brasil, cabe-nos tratar agora do risco de que a insistência na continuidade do empreendimento -- particularmente na hipótese de que a ilegal dispensa dos EVTEA se mantenha -- seja compreendida como ato de improbidade administrativa.

136. A Lei de Improbidade Administrativa (nº 8.429/1992, recentemente alterada pela Lei nº 14.230/2021) estabelece em seu art. 10 que “constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário **qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial**, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei” [...] (grifos nossos). A lei responsabiliza, portanto, a ação ou omissão dolosa causadora da perda patrimonial. A redação atual do referido artigo 10 exige a comprovação do dolo, o que não havia na redação original da Lei.

137. O inciso “X” do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa especifica a hipótese de ação ilícita na arrecadação de tributo ou em relação à conservação do patrimônio público:

Art. 10 [...] X - **agir ilicitamente** na arrecadação de tributo ou de renda, bem como **no que diz respeito à conservação do patrimônio público**;

138. Conforme a lição de Edis Milaré, “a partir da Constituição Federal de 1988, positivou-se o combate à corrupção administrativa, pois, até então, a legislação cuidava apenas de um tipo de improbidade: o enriquecimento ilícito. Sob a nova ordem constitucional, e com a edição da Lei n. 8.429/1992, alargou-se a esfera de



proteção do patrimônio público. O bem jurídico tutelado não é mais apenas o erário, mas também a própria probidade administrativa. Com isso, o controle se ampliou para abranger qualquer prática de corrupção que tenha ou não lesado concretamente o erário; destarte, não só o bem público material é tutelado, mas também a gestão ética e eficiente do patrimônio público”.⁵⁴

139. Como consequência da cautela protetiva do patrimônio público, sempre que houver risco de não aproveitamento de recursos públicos ou de dano grave ou irreversível ao meio ambiente em razão de uma iniciativa do poder público, a conduta adequada é postergar o empreendimento ou tomar todas as medidas capazes de impedir a improbidade potencial. Como se sabe, a Lei de Improbidade Administrativa não se presta a controlar opções políticas feitas pelo gestor público, mas sim para impedir ações ilegais que levem à dilapidação do patrimônio público.

140. Nesse sentido tem sido o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO E EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CASAS DE VERANEIO ("RANCHOS"). LEIS 4.771/65 (CÓDIGO FLORESTAL DE 1965), 6.766/79 (LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO) E 6.938/81 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). DESMEMBRAMENTO E LOTEAMENTO IRREGULAR. VEGETAÇÃO CILIAR OU RIPÁRIA. CORREDORES ECOLÓGICOS. RIO IVINHEMA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. NULIDADE DA AUTORIZAÇÃO OU LICENÇA AMBIENTAL. SILÊNCIO ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA, NO DIREITO BRASILEIRO, DE AUTORIZAÇÃO OU LICENÇA AMBIENTAL TÁCITA. PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DE OFÍCIO DE LICENÇA E DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. PRECEDENTES DO STJ.

1. Trata-se, originariamente, de Ação Civil Pública ambiental movida pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul contra proprietários de 54 casas de veraneio ("ranchos"), bar e restaurante construídos em Área de Preservação [...]7. Em respeito ao princípio da legalidade, é proibido ao órgão ambiental criar direitos de exploração onde a lei previu deveres previu deveres de

⁵⁴ Milaré, Edis. Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco – Doutrina. Jurisprudência. 5ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, pág. 885.



preservação. Pela mesma razão, mostra-se descabido, qualquer que seja o pretexto ou circunstância, falar em licença ou autorização ambiental tácita, mormente por quem nunca a solicitou ou fê-lo somente após haver iniciado, às vezes até concluído, a atividade ou o empreendimento em questão. Se, diante de pleito do particular, o Administrador permanece silente, é intolerável que a partir da omissão estatal e do nada jurídico se entreveja salvo-conduto para usar e até abusar dos recursos naturais, sem prejuízo, claro, de medidas administrativas e judiciais destinadas a obrigá-lo a se manifestar e decidir. 8. Embora o licenciamento ambiental possa, conforme a natureza do empreendimento, obra ou atividade, ser realizado, conjunta ou isoladamente, pela União, Distrito Federal e Municípios, **não compete a nenhum deles - de modo direto ou indireto, muito menos com subterfúgios ou sob pretexto de medidas mitigatórias ou compensatórias vazias ou inúteis - dispensar exigências legais, regulamentares ou de pura sabedoria ecológica, sob pena de, ao assim proceder, fulminar de nulidade absoluta e insanável o ato administrativo praticado, bem como de fazer incidir, pessoalmente, sobre os servidores envolvidos, as sanções da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (arts. 66, 67 e 69-A) e da Lei da Improbidade Administrativa**, às quais se agrega sua responsabilização civil em regime de solidariedade com os autores diretos de eventual dano causado (STJ, REsp 1245149/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/10/2012, DJe 13/06/2013, grifo nosso)

141. A ampliação da rodovia BR-364, caso prossiga, muito provavelmente provocará perdas irreparáveis ao meio ambiente e ao erário, de modo que poderia dar ensejo, no futuro, tanto à "nulidade absoluta e insanável do ato administrativo praticado", como também poderá dar causa a que sejam responsabilizados os agentes públicos envolvidos, por ocorrência de improbidade administrativa.

III.3. DO DESVIO DE FINALIDADE, RETROCESSO AMBIENTAL E REVOGAÇÃO PARCIAL DO DECRETO Nº 97.839/1989

142. Provocado por solicitação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT para que se manifestasse sobre o "Licenciamento Ambiental da Implantação do trecho complementar da BR-364/AC, com vistas à integração rodoviária entre o Brasil e o Peru, incluindo o contorno rodoviário de Rodrigues



Alves", a Coordenação de Licenciamento Ambiental de Transportes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em 28/09/2020, emitiu parecer técnico contrário à construção da rodovia devido ao trecho que cortaria o Parque Nacional da Serra do Divisor:

25. Tendo em vista que o empreendimento proposto está projetado com **travessia em área do Parque Nacional da Serra do Divisor e, não havendo previsão legal para implantação de rodovia em unidade de conservação de proteção integral**, sugere-se que o licenciamento do empreendimento só tenha continuidade após esta questão ser resolvida. A sugestão se baseia no fato de que sendo o objetivo da implantação da rodovia fazer a ligação com o Peru, não havendo essa possibilidade pelo impedimento legal relativo ao PNSD, não há sentido em dar continuidade ao processo. Caso semelhante acontece no processo de licenciamento ambiental da duplicação da BR-101 ES/BA, que o EIA foi elaborado, apresentado ao Ibama e analisado pela equipe técnica, com parecer contrário por falta de previsão legal na travessia da Rebio Sooretama.

26. A abertura de uma rodovia que terminaria nas proximidades do parque traria enormes prejuízos ambientais como, ocupação irregular de terras, desmatamento, caça e invasão do PNSD, sem que trouxesse os benefícios da sua construção, que seria a interligação com o Pacífico, sendo que até este possível impacto positivo é duvidoso. **A implantação de rodovias e ramais são os principais vetores para o desmatamento ilegal na Amazônia, pois o acesso facilitado leva à ocupação irregular e exploração ilegal de madeira.**

26. Sem mais, encaminhado à consideração superior.⁵⁵

143. Ainda no âmbito do IBAMA, contestou-se a referida manifestação tendo como base a previsão do art. 3º do Decreto nº 97.839/1989, que cria, no Estado do Acre, o Parque Nacional da Serra do Divisor:

Art. 3º Fica autorizada a implantação futura do trecho da BR-364 que corta os limites deste Parque Nacional, devendo ser observadas, para este fim, todas as medidas de proteção

⁵⁵ Parecer Técnico nº 184/2020-COTRA/CGLIN/DILIC



ambiental e compatibilização do traçado com as características naturais da área.

144. A autorização prevista no próprio decreto de criação do parque passou a ser confrontada com a Lei nº 9.985/2000, que criou, posteriormente, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O SNUC admite apenas o uso indireto dos recursos naturais de Unidades de Proteção Integral como forma de preservar a natureza, de modo que empreendimentos como a planejada rodovia estariam vedados. As relevantes normas restritivas do SNUC são as seguintes:

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - **Unidades de Proteção Integral;**

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º **O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais**, com exceção dos casos previstos nesta Lei. [...]

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

145. Diante da sobreposição dos dois marcos legais -- de um lado a Lei do SNUC, vedando a rodovia no Parque Nacional e de outro lado a decreto de criação do Parque Nacional que prevê a possibilidade da rodovia -- o IBAMA submeteu a questão à Coordenação de Processos Autorizativos e Residual da Procuradoria Federal Especializada Junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Advocacia-Geral da União), que emitiu parecer oferecendo interpretação jurídica para



as questões apresentadas.⁵⁶

146. A nova avaliação entendeu que, “em que pese a incompatibilidade normativa atual entre o Decreto de criação do Parque Nacional e a Lei do SNUC, nos parece que o licenciamento ambiental da rodovia encontra possibilidade de ser autorizado, dependendo apenas de avaliação técnica a cargo do órgão/entidade gestor responsável pela administração da unidade de conservação, de modo a poder atestar-se a observância, para este fim, de todas as medidas de proteção ambiental e a compatibilização do traçado com as características naturais da área.” Em relação aos dois questionamentos, ofereceu as seguintes respostas:

1. Existe impedimento para o licenciamento ambiental do trecho da rodovia frente a publicação da Lei do SNUC, considerando que essa lei foi publicada após o decreto de criação da unidade de conservação?

Resposta. Em princípio, sim. Os arts. 7º e 11, ambos da Lei do SNUC estabelecem expressamente que as unidades de conservação de proteção integral, grupo no qual se insere o Parque Nacional, só admitem o uso indireto dos seus recursos naturais, o que aparentemente torna o empreendimento rodoviário incompatível com a finalidade ambiental protetiva da área. **Entretanto, na esteira da precedente manifestação jurídica exarada no âmbito da PFE-ICMBio, admite-se a implantação das estruturas necessárias à gestão da área ambientalmente protegida, não havendo na lei menção a quais seriam estas.** Desse modo, caberia ao órgão/entidade responsável pela gestão da unidade de conservação definir quais as estruturas seriam necessárias ao cumprimento de tais objetivos, sendo esta uma atribuição de natureza eminentemente técnica e não jurídica.

Porém, o caso específico apresenta a peculiaridade constante do art. 30 do Decreto nº 97.839, de 16 de junho de 1989, de criação da unidade de conservação, prevendo de maneira expressa a autorização para a implantação futura do trecho da BR-364 que corta os limites deste Parque Nacional, devendo ser observadas, para este fim, todas as medidas de proteção ambiental e compatibilização do traçado com as características

⁵⁶ Parecer nº 00165/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, Coordenação de Processos Autorizativos e Residual da Procuradoria Federal Especializada Junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Advocacia-Geral da União), de 31/08/2021.



naturais da área.

2. A superveniência da Lei do SNUC terminou por caducar o art. 3º do Decreto nº97.839/1989?

Resposta. Nos parece que não. A regra constante do art. 30 Decreto nº 97.839, de 16 de junho de 1989, que criou o Parque Nacional da Serra do Divisor, apresenta-se aparentemente incompatível com a Lei nº 9.985/2000, instituidora do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (art. 7º e 11). Porém, a afetação ambiental da área que integra a unidade de conservação se deu de modo parcial e restrito, com expressa autorização para a implantação futura do trecho da BR-364 que corta os limites deste Parque Nacional, devendo ser observadas, para este fim, todas as medidas de proteção ambiental e compatibilização do traçado com as características naturais da área.

Como se infere da natureza jurídica de cada um dos diplomas normativos em referência, o decreto de criação de uma unidade de conservação constitui ato administrativo de efeito concreto e imediato de que se serve o Chefe do Executivo para veicular competência material específica, contrariamente às normas da Lei do SNUC que possuem caráter genérico e abstrato. **Nesse sentido, em que pese a aparente incompatibilidade entre as normas, considerando a distinta natureza jurídica entre o Decreto de criação da UC e a Lei do SNUC, não nos parece ter havido a revogação da regra autorizativa da implantação de trecho da BR-364 na área ambiental protegida** (grifos nossos).⁵⁷

147. A Coordenação de Processos Autorizativos e Residual da Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Advocacia-Geral da União), portanto, **estabeleceu condicionante essencial para a conclusão de que é possível construir a rodovia no parque nacional, qual seja, a de que a rodovia seja considerada uma estrutura necessária à gestão da área ambientalmente protegida**. Segundo tal entendimento, embora não sejam absolutas as vedações de intervenção nas unidades de conservação de proteção integral, não serão quaisquer estruturas físicas necessárias ao funcionamento da unidade em

⁵⁷ Parecer nº 00165/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, Coordenação de Processos Autorizativos e Residual da Procuradoria Federal Especializada Junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Advocacia-Geral da União), de 31/08/2021.



questão. O parecer exemplifica com o que entende ser justificável, como a instalação de sede administrativa, alojamentos, torres para auxílio no combate a incêndio, hotéis para apoio ao turismo, centros de pesquisa e estradas que levam a pontos no interior da unidade.

148. Entretanto, para que sejam autorizadas tais estruturas -- e particularmente aquelas com maior risco de impacto ambiental, como estradas -- deverão os órgãos gestores da unidade apresentar justificativa sobre a necessidade da estrutura. Segundo tal entendimento, para “a implantação de qualquer estrutura no interior da UC em intervenção no meio ambiente, cabe aos setores competentes sopesar sua importância para a Unidade - considerados seus objetivos de visitação, pesquisa, proteção, etc. - e o prejuízo ambiental que a mesma ocasionará, ao final decidindo pela instalação/manutenção da estrutura ou não”.⁵⁸

149. Perceba-se que, no caso em questão, não há qualquer justificção sobre a importância da rodovia para os fins específicos da unidade de conservação. Ao contrário, todas as justificativas apresentadas para o projeto tratam dos possíveis impactos econômicos para os municípios eventualmente interconectados com a cidade de Pucallpa, no Peru. De fato, a rodovia jamais foi concebida como uma “**estrutura necessária à gestão da área ambientalmente protegida**”, conforme exige a Lei do SNUC.

150. **Trata-se de claro desvio de finalidade.** Embora a rodovia não tenha sido concebida para apoiar a gestão do Parque Nacional da Serra do Divisor, o processo de autorização da obra utiliza-se dessa nobre exceção de fortalecimento da gestão da unidade de conservação para fins de conservação para construir infraestrutura que induzirá a degradação ambiental, como já demonstrado. Assim, para que eventual rodovia pudesse ser construída nos limites do Parque Nacional, deveria haver (a) a finalidade específica de construção da rodovia para beneficiamento da gestão da unidade de conservação e (b) fundamentação sobre sua necessidade específica para a

⁵⁸ Parecer nº 00165/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, Coordenação de Processos Autorizativos e Residual da Procuradoria Federal Especializada Junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Advocacia-Geral da União), de 31/08/2021.



gestão da área ambientalmente protegida. Ou seja, só seria aceitável a construção se justificada pelo fortalecimento da proteção ambiental e não pelo retrocesso.

151. No presente caso não há nenhuma das duas. A fundamentação da necessidade da obra é de caráter puramente econômico -- ainda que sem viabilidade demonstrada -- e sua construção não beneficiará qualquer aspecto da gestão do Parque e da proteção de seus atributos naturais. Sendo assim, não se enquadra nas exceções definidas na Lei do SNUC, reconhecidas pelo parecer oferecido ao IBAMA, devendo ser observada a regra geral que impede a construção de rodovia sobre a Unidade de Conservação.

152. Nessa linha de raciocínio, reconhecido o desvio de finalidade de previsão autorizativa de empreendimento de grande impacto, mesmo que no ato de criação da unidade de conservação integral, sem qualquer justificativa técnica de sua compatibilidade com a função ambiental, fica evidente o conflito do dispositivo com o dever constitucional de que o Estado assegure uma progressiva efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, assegurado no artigo 225, § 1º da CF, bem como nas normas de direito internacional já comentadas. Esbarrando, assim, o art. 3º do Decreto na vedação do retrocesso socioambiental, que implica em sua inconstitucionalidade

153. Nesse sentido, ensina o Ministro Herman Benjamin ser “seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção”⁵⁹.

154. Finalmente, o Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, já se manifestou sobre a proibição de retrocessos ambientais quando reconheceu a

⁵⁹ BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (org.). O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Brasília: Senado Federal, p. 62.



impossibilidade de diminuição ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos por meio de medida provisória⁶⁰. No referido *leading case*, restou assentado que, conquanto a aplicação do princípio da proibição ao retrocesso socioambiental não possa engessar a ação legislativa e administrativa, sendo forçoso admitir certa margem de discricionariedade às autoridades públicas em matéria ambiental, não pode ser atingido o núcleo essencial ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

155. Desta feita, faz-se premente a declaração incidental da inconstitucionalidade⁶¹ do dispositivo do art. 3º do Decreto nº 97. 839/1989 por claramente implicar em retrocesso vedado à proteção ambiental conquistada pelo Brasil, contrariando frontalmente suas obrigações assumidas em fóruns internacionais e perante a Constituição Federal, com potencial de causar danos ambientais sérios e irreversíveis ao Parque Nacional da Serra do Divisor.

156. Ainda em relação ao Decreto nº 97.839/1989, que cria o Parque Nacional da Serra do Divisor, subsidiariamente à sua devida interpretação conjugada com a Lei do SNUC e com a proibição do retrocesso ambiental oferecida acima, **há que se reconhecer sua revogação parcial tácita.**

157. A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, Lei nº 12.376/2010, formaliza importantes regras gerais de direito em seus §§ 1º e 2º, segundo as quais “a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que trata a lei anterior” e “a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”. São normas que orientam o processo de superação da lei antiga pela mais recente, mesmo que tal revogação não seja feita expressamente, desde que os conteúdos sejam incompatíveis. Já o §2º excepciona a

⁶⁰ SRF, Pleno, ADI 4.717.DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 05.04.2018, informativo nº 896.

⁶¹ Conforme já decidiu o STF, não há óbice para a declaração de inconstitucionalidade incidental no bojo de ação civil pública, **se esta não se confundir com o pedido principal da causa** (RE 595213 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 01/12/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-291 DIVULG 15-12-2017 PUBLIC 18-12-2017). No caso, resta claro que a declaração de inconstitucionalidade serve apenas para a impedir a construção do trecho da BR-364 que atravessa o PNSD.



regra anterior de superação temporal quando se tratar de norma especial.

158. No caso do processo de autorização da licitação da ampliação da BR-364, o entendimento inicial do IBAMA era justamente o de que a Lei do SNUC, promulgada no ano 2000, teria provocado a revogação tácita do art. 3º do Decreto nº 97.839/1989, pois a autorização incondicional da construção de rodovia no Parque Nacional da Serra do Divisor, ainda que se argumente ser viável em 1989 quando foi editado o Decreto, certamente não encontra mais respaldo no âmbito normativo brasileiro após a nova proibição estabelecida pela Lei do SNUC.

159. Quando editado o Decreto, não havia regra expressa em sentido diverso. Uma vez editada a Lei do SNUC, seu conteúdo passa a ser orientador da matéria de modo que normas de hierarquia inferior cujo conteúdo não possa coexistir juridicamente, são tacitamente revogadas. A interpretação da Advocacia Geral da União a esse respeito, data venia, não é a mais adequada. Ainda que a edição do Decreto constitua “ato administrativo de efeito concreto e imediato de que se serve o Chefe do Executivo para veicular competência material específica”, seu conteúdo material permanece vinculado e adstrito aos limites da Lei do SNUC, regulamentadora da matéria constitucional estabelecida no art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da CF 1988.

III.3.1. A tentativa de rebaixar o status do Parque Nacional para Área de Proteção Ambiental (APA)

160. Ao tempo em que avança o processo licitatório com interpretações criativas do Direito -- tais como aquela discutida acima que busca dispensar os EVTEA ou mesmo a interpretação de que coexistem no ordenamento jurídico a Lei do SNUC, que proíbe a construção de estradas em parques nacionais e o artigo específico do decreto de criação do Parque que autoriza a rodovia --, o plano “B” vem sendo igualmente promovido.

161. O Projeto de Lei n. 6.024/2019, da deputada federal Mara Rocha, representante



do Acre, busca, como um dos seus objetivos, alterar a categoria do Parque Nacional da Serra do Divisor de Proteção Integral para Área de Proteção Ambiental (APA), que é considerada a área de proteção menos restritiva uma vez que permite a ocupação humana e exploração dos recursos naturais. O rebaixamento do status do parque para APA é motivado pelo desejo de facilitar a construção da rodovia removendo as barreiras legais para a implementação de tal projeto.

162. A justificativa do PL 6.024/2019 não esconde as reais intenções da construção da rodovia:

O Parque Nacional da Serra do Divisor é área importante para o Estado do Acre, pois é a **única região do estado que possui rochas que podem ser extraídas e utilizadas na construção civil**, de maneira a fomentar o desenvolvimento econômico do estado e baratear as obras públicas que o povo do estado tanto necessita.

A classificação da unidade de conservação como Parque Nacional, do grupo de proteção integral, impede qualquer tipo de exploração econômica das riquezas ali presentes. Entendemos que isso vai de encontro aos interesses e necessidades do povo acreano. Reclassificar a unidade como Área de Proteção Ambiental, propiciará a junção de dois interesses importantes: a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento econômico da região.

Entendemos que a reclassificação da unidade de conservação mencionada será importante para alavancar a construção do trecho da rodovia BR-364 que chegará até o Peru, abrindo uma rota econômica e comercial importante para o Acre e para todo o norte do Brasil. Não é preciosismo lembrar que o próprio decreto de criação do PARNA Serra do Divisor já trazia a previsão de que esse trecho rodoviário poderia ser construído.

163. A proposição do Projeto de Lei é reconhecimento cabal de que não há outro caminho jurídico para a construção da rodovia que não seja a mudança de sua classificação legal. Enquanto tratar-se de Unidade de Conservação, a Constituição do Brasil e a Lei do SNUC não autorizam que o Parque Nacional seja fraturado por uma rodovia.



164. Ademais, o PL 6.024/2019 é didático ao explicitar que as verdadeiras motivações passam distante do fortalecimento da gestão do Parque ou da preservação ambiental. Busca-se, isso sim, extrair rochas para a construção civil, explorar riquezas e permitir a suposta integração ao Peru. **Embora seja apreciada a franqueza da deputada, é surpreendente que a singela intenção de extrair pedras de baixo custo para a construção civil, existentes em um rochoso situado no coração da amazônia brasileira, sirva de justificativa para pôr fim a um dos mais importantes parques nacionais do país e do mundo. A desproporção é gritante.**

III.4. DOS DANOS VERIFICADOS: DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS AMEAÇADOS

165. O artigo 225⁶² da Constituição da República positivou, em 1988, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações.

166. Este pode ser considerado o principal marco do ordenamento jurídico pátrio que estabelece o meio ambiente como ponto de partida e requisito para concretização de direitos, e não empecilho à sua efetivação.

167. Trata-se da nova perspectiva do Estado de Direito, já instituída desde a década de 1970 na seara internacional, e situada por Sarlet e Fensterseifer em termos de **uma evolução do Estado de Direito Social para o Estado de Direito Socioambiental**.⁶³

168. Segundo os autores, esta nova perspectiva deve ser o pano de fundo para a compreensão dos poderes estatais na proteção ao meio ambiente: não se trata de cumprir burocraticamente normas que opõem ser humano a ecossistemas, mas de

⁶² Art. 225 da Constituição Federal: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

⁶³ Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, *Princípios do Direito Ambiental* (2 ed.) (São Paulo: Saraiva, 2017).



assegurar a existência do ser humano e a concretização de todos os seus demais direitos dentro dos ecossistemas em que ele vive, aos quais se integra e dos quais depende.

169. O Supremo Tribunal Federal, em assente jurisprudência, reconhece a natureza fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁶⁴ A própria ordem econômica deve ter como princípio regente a proteção ao meio ambiente, conforme estabelece o artigo 170 da Constituição Federal.⁶⁵

170. Em realidade, e para compreensão da extensão do Estado de Direito Socioambiental, o referido direito fundamental concorda e harmoniza com todos os direitos e deveres fundamentais do artigo 5º e do artigo 6º da Constituição Federal.

171. Isto porque, para que todos possam usufruir desses direitos fundamentais é imprescindível que haja condições ambientais adequadas à manutenção da vida humana.

172. Nesse sentido, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como os demais direitos e deveres fundamentais de ordem constitucional, buscam dar efetividade ao **princípio da dignidade da pessoa humana**, insculpido no **inciso III** do art. 1º da Constituição Federal⁶⁶, sobre o qual se erige e se

⁶⁴ ADI 5312/TO, Relator: Min. Alexandre de Moraes, julgado em 25/10/2018, publicado no DJE de 11/02/2019. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749117787>>. E ADI 4717/DF, Relatora: Min. Cármen Lúcia, julgado em 05/04/2018, publicado no DJE de 15/02/2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur398386/false>>;

⁶⁵ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; **VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação**; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (grifos acrescentados).

⁶⁶ *Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o*



organiza a sociedade brasileira, refletindo-se, por conseguinte, "(...) **como princípio central do sistema jurídico, sendo significativo vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso país** e que traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo".⁶⁷ (grifos acrescentados)

173. No âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o direito a um meio ambiente saudável é albergado pelo sistema interamericano de direitos humanos, por meio do Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos - Protocolo de San Salvador de 1988, em seu artigo 11.⁶⁸

174. Insta registrar que o protocolo adicional, na condição de tratado versando sobre direitos humanos, tem *status* de norma constitucional, na forma do art. 5º, parágrafos 2º e 3º da Constituição da República.

175. A Constituição Federal brasileira faz menção expressa à promoção e proteção dos direitos humanos quando afirma que sua prevalência constitui princípio que rege as relações internacionais do Estado brasileiro (artigo 4º), além do art. 5º § 2º que determina que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Em dezembro de 2008, o Supremo Tribunal Federal manifestou novo entendimento sobre a incorporação de tratados de direitos humanos, já tendo por referência a nova redação constitucional. Em exame aos Recursos Extraordinários (REs) nº 349703 e nº466343, estendeu a proibição de prisão civil por dívida (art. 5º, inc. LXVII CF) ao caso do depositário

exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição." (grifos acrescentados).

⁶⁷ (HC 85988, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 04/05/2010, DJe-096 DIVULG 27-05-2010 PUBLIC 28-05-2010 EMENT VOL-02403-02 PP- 00721 LEXSTF v. 32, n. 378, 2010, p. 312-322)

⁶⁸ Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm>, último acesso em 1 de novembro de 2021. "Art. 11 - Direito a um meio ambiente sadio:

1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.
2. Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente."



infiel. É no contexto de tais decisões que firmou entendimento de que os tratados possuem status de supralegalidade. Nesse sentido, apenas os tratados que forem aprovados em conformidade com o parágrafo 3º do art. 5º é que adquirem status constitucional.

176. Importante destacar que a Opinião Consultiva⁶⁹ 23/2017⁷⁰ (OC 23/2017) da Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou que o direito a um meio ambiente saudável está abrangido pelo artigo 26 da Convenção Americana sobre Desenvolvimento Progressivo e se reflete ainda nas constituições dos Estados membros e instrumentos internacionais.⁷¹

177. O Tribunal Interamericano também afirmou que o direito a um meio ambiente saudável “constitui um valor universal”; é “um direito fundamental para a existência de humanidade”, e que “como um direito autônomo [...] **protege os componentes do ambiente, como florestas, rios e mares, como interesses jurídicos em si, mesmo em a ausência de certeza ou evidência de um risco para os indivíduos.** Isso significa que a natureza deve ser protegida, não apenas por causa de seus benefícios ou efeitos para a humanidade, “**mas porque de sua importância para os outros organismos vivos com os quais compartilhamos o planeta.**”⁷² (grifos acrescentados)

178. Ainda com base na OC 23/2017, a Corte, no comentado julgamento das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Hohhat (Nossa Terra) vs.

⁶⁹ A função consultiva da Corte Interamericana refere-se à interpretação e aplicação dos dispositivos da Convenção Americana, com a finalidade de dirimir dúvidas quanto à interpretação de determinada norma de direito interno ou conduta de um Estado-parte em relação às obrigações assumidas na Convenção. O Brasil está vinculado às opiniões consultivas (também denominadas pareceres), desde a ratificação da Convenção Americana, em 25 de setembro de 1992.

⁷⁰ A OC 23/2017 foi emitida em resposta à solicitação da República da Colômbia, no tocante à interpretação dos artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que tratam das obrigações estatais em relação ao meio ambiente no marco da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf>. Consulta em: 25 out. 2021.

⁷¹ Tribunal I / A de Direitos Humanos, Meio Ambiente e Direitos Humanos (Obrigações do Estado em relação ao meio ambiente no contexto da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal - interpretação e alcance dos artigos 4 (1) e 5 (1)) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Opinião Consultiva OC-23/2017 de 15 de novembro de 2017. Série A N° 23, para. 57.

⁷² Opinião Consultiva 23/2017 parágrafos. 59 e 62.



Argentina⁷³, realizado em 20 de fevereiro de 2020, adotou uma compreensão ampliada do alcance dos direitos discutidos no artigo 26, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), que exige que os Estados tomem medidas ativas para alcançar a plena realização dos direitos.

179. No referido caso, o estado argentino foi condenado por não ter garantido segurança jurídica à propriedade comunitária, ao meio ambiente saudável e à identidade cultural. Mas seu caráter inovador decorreu do fato de a Corte haver identificado a violação dos direitos humanos a partir do reconhecimento do direito à água como direito autônomo, reconhecendo, pela primeira vez a justiciabilidade direta deste direito⁷⁴.

180. Isso significa que os estados **têm obrigações de proteção contra danos ambientais que interfiram no gozo dos direitos humanos, e essas obrigações se aplicam à biodiversidade como parte integrante do meio ambiente**, conforme esclarece o Relator Especial da ONU de Direitos Humanos em seu relatório de 2017.⁷⁵

181. Diante deste quadro geral dos princípios e normas que são o substrato do chamado Estado de Direito Socioambiental, cabe questionar, no caso concreto, como a dispensa dos EVTEA - estudo de viabilidade do empreendimento rodoviário que compreende as dimensões técnica, econômica e ambiental - de forma burocrática e, como demonstrado, ilegal, de uma área com a riqueza sociocultural e biodiversidade do Parque Nacional da Serra do Divisor coaduna-se com os princípios e obrigações acima tratados.

182. A situação é agravada pelo fato de tratar-se de uma rodovia, infraestrutura que, caso não seja acompanhada de absoluta diligência dos órgãos governamentais em todo o processo de implantação - desde o planejamento até a construção - e de intensa

⁷³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, [Caso Comunidades Indígenas da Associação Lhaka Honhat \(Nossa Terra\) Vs. Argentina](#). Julgamento de 6 de fevereiro de 2020, parágrafos 197-200, 202.

⁷⁴ Morales Antoniazzi *et al.* Tackling Inequality in Times of Pandemics: Right to Water in the Inter-American Court of Human Rights (August 13, 2020). Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-30. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3673293>.

⁷⁵ A/HRC/34/49, para. 26.



fiscalização finda a obra, tem potencial para tornar-se um vetor de destruição ambiental e de violação de direitos humanos, como demonstrado a seguir.

III.4.1. Da violação aos direitos socioambientais originada pelas rodovias na Amazônia e no Acre

183. A abertura de rodovias em território amazônico remete a um histórico de graves impactos socioambientais e violações de direitos fundamentais.

184. A história de ocupação da região amazônica brasileira está diretamente ligada aos grandes projetos de infraestrutura rodoviária. Desde o primeiro Plano de Integração Nacional (PIN)⁷⁶, da década de 1970, um grande esforço nacional, por meio de pesados investimentos em projetos de infraestrutura, foram realizados para viabilizar a ocupação da Amazônia.

185. O meio rodoviário, foi o eleito para viabilizar a rápida ocupação do território, sendo a abertura da Rodovia Transamazônica (BR-230) seu exemplo mais notório. Recentemente, as usinas hidrelétricas passaram a ser o principal vetor de transformações na Amazônia, com destaque para a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, localizada no rio Xingu, em Altamira - PA⁷⁷.

186. Por essa razão, são inúmeros os estudos sobre os impactos destes

⁷⁶ Programa governamental instituído pelo Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970, durante o governo do general Emilio Garrastazu Médici. Tinha por objetivo implementar obras de infraestrutura econômica e social no Norte e no Nordeste do país. CARDOSO, FH., and MÜLLER, G. Amazônia: expansão do capitalismo [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.168 p. 88 páginas

⁷⁷ Emilio F. Moran, Roads and dams: infrastructure-driven transformations in the Brazilian Amazon. Ambiente & Sociedade, v. 19, 2016, 207-220, disponível em <<https://www.scielo.br/j/asoc/a/fDBv8mmyxJ9DwkHGCKsYLnQ/abstract/?lang=en>>, último acesso em 25 de outubro de 2021.



empreendimentos para o meio ambiente e população local, especialmente os povos indígenas e comunidades tradicionais (impactos socioambientais). Parte deles, a mais significativa e recente, são a fonte das informações apresentadas no "**Relatório Técnico sobre os Impactos Socioambientais da Rodovia BR-364: Interligação Cruzeiro do Sul - Fronteira Brasil/Peru**" que acompanha esta inicial (doc. 13 anexo).

187. As rodovias, assim como outros grandes empreendimentos de infraestrutura, além dos impactos provocados pela implementação da obra em si, desencadeiam processos locais e regionais que não podem deixar de ser considerados no momento de seu planejamento. Sobre esta questão, assim esclarecem os autores do Relatório Técnico:

Rodovias são um importante fator de impactos ambientais, no entanto, sob o ponto de vista do impacto direto não têm grande expressão quando comparadas com outros fatores como plantio de soja, pecuária, agricultura, exploração mineral e substituição pastagem por soja (GEIST; LAMBIN, 2001; LAURANCE, 2015; SEYMOUR; HARRIS, 2019). A construção e/ou pavimentação de rodovias são realizadas como demandas desses fatores e são demandadas pelas diversas economias do mundo para impulsionar o transporte e infraestrutura de energia (LAURANCE, 2015; LAURANCE; GOOSEM; LAURANCE, 2009). Desta forma, **sobre o ponto vistas dos impactos ambientais advindos da construção de rodovias, não basta analisar o seu impacto na zona de implementação direta, uma vez sua efetivação impulsionará diversos fatores, criando uma rede exponencial de potencial de impactos ambientais.**⁷⁸ (grifos acrescentados)

188. O desmatamento e a degradação florestal são considerados pelos autores como sendo os impactos de maior dimensão, em razão da ocupação do território para a produção agrossilvipastoril viabilizada pela abertura das rodovias, conforme trecho abaixo:

⁷⁸ Relatório Técnico Sobre os Impactos Socioambientais da Rodovia BR-364: Trecho Cruzeiro do Sul - Fronteira Brasil/Peru (doc. 13, p. 27, anexo).



Uma vez que **os principais tipos de uso da terra, demandados e impulsionados pelas rodovias, implicam em corte raso da floresta**, o desmatamento é o principal e mais imediato dos impactos ambientais provocados pela construção e pavimentação de rodovias (BARALOTO *et al.*, 2015; LAURANCE, 2015; SOUTHWORTH *et al.*, 2011). Análise de Ferreira *et al.* (2005), mostrou que **50% do desmatamento na Amazônia está situado até 10 km de distância das estradas. No Estado do Acre, estudo de Nascimento *et al.* (2021), concluiu que 87% do desmatamento ocorrido está correlacionado com estradas e ramais.**⁷⁹ (grifos acrescentados)

189. O Relatório Técnico também menciona estudos com projeções de desmatamento sobre o trecho da BR-364, finalizado em 2011⁸⁰, que conectou Rio Branco, capital do Acre, à cidade de Cruzeiro do Sul:

Análise de 75 propostas de projetos para construção de novas estradas ou asfaltamento na Bacia Amazônia, feita por Vilela *et al.* (2020), mostra que a finalização da BR 364, no Estado do Acre, tem o maior risco de aumento do desmatamento, na ordem de 2000 a 5700 km² até 2030. A estrada BR-364 será a conexão pelo Brasil da proposta de Rodovia Cruzeiro do Sul – Pucallpa.⁸¹

190. Os impactos de desmatamento no Estado do Acre como decorrência da abertura de rodovias, segue o padrão denominado "espinha de peixe" que estabelece a ocupação do território a partir da abertura de ramais perpendiculares à rodovia principal, conforme ilustra a figura a seguir:

⁷⁹ Relatório Técnico Sobre os Impactos Socioambientais da Rodovia BR-364: Trecho Cruzeiro do Sul - Fronteira Brasil/Peru (doc. 13, p. 08, anexo).

⁸⁰ BR-364 concretiza o sonho da integração do Acre, Notícias do Acre, 2 de setembro de 2016, disponível em <<https://agencia.ac.gov.br/br-364-concretiza-o-sonho-da-integracao-do-acre/>>, último acesso 25 de outubro de 2021.

⁸¹ Relatório Técnico Sobre os Impactos Socioambientais da Rodovia BR-364: Trecho Cruzeiro do Sul - Fronteira Brasil/Peru (doc. 13, p. 08, anexo).





Figura 08. Nasa. Imagem de satélite da Amazônia Brasileira, de 2019, mostrando início de desmatamento em forma de espinha de peixe. Fonte: Agência Espacial Americana (NASA)

191. Nesse sentido, aponta o Relatório Técnico que **"no Estado do Acre, as rodovias BR-364 e BR-317, após abertura e pavimentação, impulsionaram a expansão de extensa rede de ramais. O estudo de Nascimento et al. (2021), mostra que entre 2007 e 2019, a média anual de abertura foi de 590 km por ano"**⁸². Estes achados são corroborados pelo relatório de andamento da Declaração de Nova York sobre Florestas⁸³, que por sua vez aponta que **para cada quilômetro de estrada legal**

⁸² Relatório Técnico Sobre os Impactos Socioambientais da Rodovia BR-364: Trecho Cruzeiro do Sul - Fronteira Brasil/Peru (doc. 13, p. 09, anexo).

⁸³ A Declaração de Nova York sobre Florestas é um documento de compromissos e intenções voluntário no qual países, estados, organizações e empresas se comprometem a colocar esforços para acabar com o desmatamento e restaurar florestas. Ele foi endossado por mais de 200 organizações, estados, países e empresas. No Brasil, a declaração foi assinada por três estados amazônicos: Acre, Amapá e Amazonas. Disponível em <<https://forestdeclaration.org/wp-content/uploads/2021/10/2020NYDFReport.pdf>>, último acesso em 25 de outubro de 2021.



no Brasil, estima-se que haja três quilômetros de estradas ilegais.⁸⁴

192. Um dado alarmante trazido pelo Relatório Técnico é que a situação do surgimento de ramais e de desmatamento no padrão espinha de peixe **umenta em momentos de enfraquecimento das políticas públicas.** São, portanto, potencializados quando combinados com outras ações governamentais atualmente em curso.

193. O ano de 2020, por exemplo, registrou o maior desmatamento da última década, sendo acompanhado por altos índices de degradação florestal e ocorrência de focos em todo o Brasil⁸⁵, mas especialmente na Amazônia e Pantanal.⁸⁶ A imputação da responsabilidade civil do Governo Brasileiro sobre este cenário de destruição ambiental é objeto de análise do Poder Judiciário em diversas ações ingressadas pelo Ministério Público e organizações da sociedade civil.⁸⁷

194. Os impactos da omissão estatal também foram sentidos no Estado do Acre. De acordo com o Relatório Técnico, "em 2019, ano em que houve comprometimento das políticas ambientais nos âmbitos federal e estadual, a taxa de expansão foi de 1.050 km, quase o dobro da média do período estudado. Além disso, Nascimento et al. (2021), também mostra, que **houve aumento de 240% de ramais dentro de Unidades de Conservação.**"⁸⁸ (grifos acrescentados)

⁸⁴ Christopher P. Barber, Mark A. Cochrane, Carlos M. Souza Jr. e William F. Laurance, Roads, deforestation, and the mitigating effect of protected areas in the Amazon, *Biological Conservation*, vol. 177, 2014, 203–209, citado em Climate Focus (ed.), "NYDF Assessment Partners. (2020). Balancing forests and development: Addressing infrastructure and extractive industries, promoting sustainable livelihoods", disponível em <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S000632071400264X>>, último acesso em 25 de outubro de 2021.

⁸⁵ Este aumento desastroso do desmatamento em 2019 é objeto de apuração pela Força-Tarefa Amazônia do MPF, por meio do IC 1.13.000.001722/2019-96.

⁸⁶ Desmatamento na Amazônia atinge a maior taxa anual da última década, Clima Info, 20 de agosto de 2021, disponível em <<https://climainfo.org.br/2021/08/20/desmatamento-na-amazonia-atinge-a-maior-taxa-anual-da-ultima-decada/>>, último acesso em 25 de outubro de 2021.

⁸⁷ Vide ACP nº 1016202-09.2019.4.01.3200 - 7a Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM- TRF1; ACP Processo nº 1005885-78.2012.4.01.3200 - 7a Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM- TRF1; ACP Processo nº 5048951-39.2020.4.01.3200 - 7a Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM- TRF3; ADPF 747/2020; ADPF 760/2020; ADPF 743/2020; ADPF 623/2020

⁸⁸ Relatório Técnico Sobre os Impactos Socioambientais da Rodovia BR-364 | Trecho Cruzeiro do Sul - Fronteira Brasil/Peru (doc. 13, p. 09, anexo).



195. O enfraquecimento das políticas públicas de combate ao desmatamento foi sentido também no entorno do PNSD, como demonstra o gráfico abaixo, que indica um aumento de mais de 290% de desmatamento, entre 2003 e 2018:

Figura 9. Taxa anual de desflorestamento entre 1988 e 2018 no interior e no entorno do PNSD

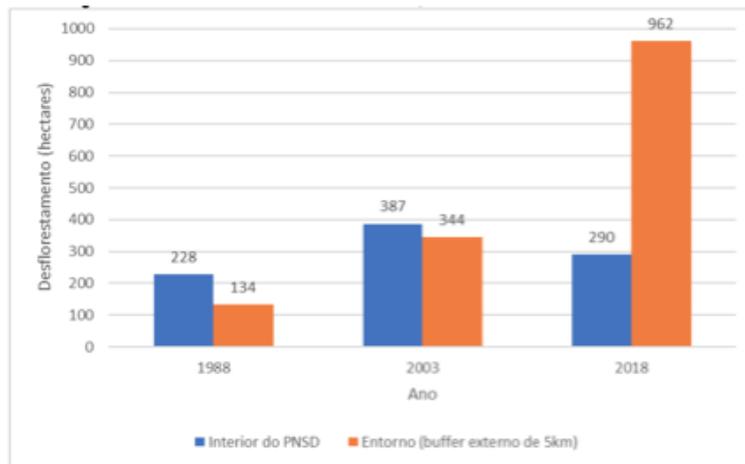


Figura 09: Taxa anual de desflorestamento entre 1988 e 2018 no interior e no entorno do PNSD. Fonte: Koga, 2019⁸⁹.

196. Apesar de o gráfico apontar uma relativa estabilidade do desflorestamento interno ao PNSD - o que por si só já revela a ineficácia da atuação estatal para controle de ilícitos ambientais na unidade de conservação sem a conexão rodoviária pretendida - estudos reforçam que o efeito “espinha de peixe” produz um aumento progressivo da pressão em Áreas Protegidas.⁹⁰

197. Outro efeito das rodovias na região amazônica é a OCUPAÇÃO IRREGULAR do território, especialmente de terras públicas. As recentes alterações da Lei nº 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes

⁸⁹ KOGA, D.M. Monitoramento do uso e cobertura da terra no interior e entorno do Parque Nacional da Serra do Divisor/Ac, entre 1988 e 2018. 2019. 79 f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado Profissional em Gestão de Áreas Protegidas da Amazônia, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - INPE, Manaus, AM, 2019.

⁹⁰ Nathália Nascimento, Lucieta M. Guerreiro, Norma Beltrão et al, Panorama Espaço - Temporal de Fatores de Mudança Econômica, Social e Ambiental na Amazônia: Estudo de Caso Flona Tapajós, disponível em <<https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1009661/1/Flonap243.pdf>>, último acesso em 25 de outubro de 2021.



em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. A mais recente delas ocorreu em 2017 (Lei nº 13.465), além das propostas em tramitação no Congresso, e alterou o marco temporal da regularização fundiária, incentivando a ocupação irregular, fenômeno conhecido como "grilagem de terras", por meio da possível titulação das áreas devolutas, sem qualquer controle efetivo sobre ocupações ilegais.⁹¹

198. A PERDA DA BIODIVERSIDADE é outro impacto provocado pelas rodovias, esclarece o Relatório Técnico:

Rodovias estão associadas a grande quantidade de fatores responsáveis pela perda de biodiversidade, tais como fragmentação e destruição de habitats (SCANES, 2018, p. 455), efeito de borda (FUENTES-MONTEMAYOR et al., 2009; GOOSEM, 2000), invasão espécies exóticas (KOTOWSKA; PÄRT; ŽMIHORSKI, 2021; LIU et al., 2019), poluição (GOOSEM, 2021), aumento de caça predatória (ESPINOSA; CELIS; BRANCH, 2018; ROMERO-MUÑOZ et al., 2019) e imposição de barreiras genéticas (GOOSEM, 2021). No Brasil, país megadiverso que abriga grande parte da maior floresta tropical do mundo e tem o quarto maior sistema rodoviário do planeta (~ 1,7 milhão de quilômetros) (SECCO; ALVES DA ROSA; GONÇALVES, 2018), cerca 475 milhões de animais morrem por ano devido a colisão com veículos (RODRIGUEZ, 2014)⁹².

199. Outro efeito deletério da abertura de estradas se dá sobre os RECURSOS HÍDRICOS. Isto porque a fragmentação e perda de floresta compromete "a capacidade de regulação hídrica natural que a floresta exerce (ARAGÃO et al., 2018; FEARNSIDE, 2012; GATTI et al., 2021)"⁹³

200. Tais efeitos já são sentidos no Estado do Acre, como esclarece o Relatório Técnico:

⁹¹ FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. *Direito da Cidade* 10.3 (2018): 1449-1483. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040>>. Acesso em: 25 out. 2021.

⁹² Relatório Técnico sobre os Impactos Socioambientais da Rodovia BR-364-AC, p. 11, doc. 13 anexo.

⁹³ Relatório Técnico sobre os Impactos Socioambientais da Rodovia BR-364-AC, p. 11, doc. 13 anexo.



A mudança no uso da terra, impulsionado pelas estradas, aumenta o assoreamento dos rios, diminui a qualidade e disponibilidade de água potável, aumenta a incidência de secas e enchentes e altera regionalmente o regime de chuvas (BRADSHAW et al., 2007; CASTELLO; MACEDO, 2016; DEBORTOLI et al., 2017; MELLO et al., 2020). A bacia do rio Acre é um exemplo local da influência do desmatamento, associado diretamente com a rede de estradas e ramais, resultando em crise hídrica para abastecimento de água potável nas cidades ao longo do Rio Acre, quase que anualmente (FOLHA DO ACRE, 2020; G1 ACRE, 2016, 2019a, 2021; RESENDE; MACHADO, 1988). De forma similar e sequencial, esses mesmos municípios, vem enfrentando quase anualmente nas últimas décadas, eventos de enchentes causando prejuízos entre \$60 e \$200 milhões de dólares, somente em 2015 na cidade de Rio Branco (DOLMAN et al., 2018; STEVAUX et al., 2009).

201. No caso concreto, a rodovia proposta pelo DNIT "cruza diretamente as bacias hidrográficas do rio Paraná dos Mouras e do rio Azul" "afetando diretamente **10 rios permanentes, e incontáveis rios intermitentes**". Caso considerada a zona de impacto definida pelo DNIT de 40 km do eixo principal da estrada, **"serão afetadas 10 bacias hidrográficas**: Bacia do Igarapé Paraná Novo Recreio, Bacia do Igarapé Timbaúba, Bacia do Igarapé Preto, Bacia do Rio Azul, Bacia do Rio do Moura ou Paraná da Viúva, Bacia do Rio Juruá-Mirim, Bacia do Rio Lagoinha, Bacia do Rio Ipixuna, Bacia do Rio Moa e Parte da Bacia do Rio Juruá."⁹⁴ (grifos acrescentados)

202. O Relatório Técnico sobre os Impactos Socioambientais da Rodovia BR-364 traz o detalhamento destes impactos, bem como mapas que ilustram a situação. Vale destacar, ainda em relação à ameaça de lesão ao meio ambiente, uma demanda estabelecida no próprio Termo de Referência que acompanha o Edital 0130/21-00 (doc. 13 anexo).

203. Trata da exigência da empresa contratada executar estudos geotécnicos/geológicos para **prospecção de possíveis fontes de matérias que deverão ser usados com agregados na obra de pavimentação**. Essa determinação

⁹⁴ Relatório Técnico sobre os Impactos Socioambientais da Rodovia BR-364-AC, p. 12, doc. 13 anexo.



"representa **um grande risco ambiental para o PNSD**, uma vez que, segundo CPRM (2015) e Adamy (2015), a **única ocorrência de rochas passíveis de serem utilizadas como brita localiza-se nessa unidade de conservação**. A alternativa mais próxima fica a aproximadamente 900 km, no extremo oeste de Rondônia, nas circunvizinhas da localidade Fortaleza do Abunã (ADAMY, 2010; CPRM, 2010)."⁹⁵

204. Verificados os potenciais danos aos bens e direitos fundamentais relacionados ao meio ambiente, com base na ordem constitucional, legal e no direito internacional, cumpre identificar os riscos que recairão sobre os povos indígenas e comunidades tradicionais que habitam a região.

III.4.2. Da necessária consulta prévia aos povos indígenas e comunidades tradicionais previamente à elaboração de projeto básico e executivo de engenharia

205. Com relação à dimensão dos potenciais impactos e ameaça de lesão sobre os povos que habitam a região de implantação do empreendimento no Vale do Juruá e no PNSD a situação é igualmente complexa.

206. São indivíduos com vulnerabilidade agravada ou hipervulnerabilidade, populações extrativistas, povos indígenas, inclusive povos isolados, e comunidades tradicionais que habitam a região do Vale do Juruá e da Serra do Divisor em ambos os territórios nacionais.

207. A Constituição da República, a legislação brasileira e as obrigações do Brasil sob o direito internacional em relação aos povos indígenas e comunidades tradicionais exigem que sejam considerados os impactos da rodovia sobre os direitos fundamentais das comunidades, incluindo o direito ao isolamento voluntário de povos que habitam e transitam pela área afetada pelo empreendimento sem distinção de fronteiras.

⁹⁵ Relatório Técnico sobre os Impactos Socioambientais da Rodovia BR-364-AC, p. 25, doc. 13 anexo.



208. Nesse caso, é imperativo que seja realizada a consulta prévia, livre e informada a esses povos em situação de vulnerabilidade, uma vez que as obrigações de direitos humanos relativas ao meio ambiente incluem a obrigação geral de não discriminação dos indivíduos que signifique a violação dos seus direitos socioambientais.

209. No caso dos povos indígenas e comunidades tradicionais, os Estados têm obrigações adicionais em relação a grupos particularmente vulneráveis a danos ambientais. Esta é a conclusão apresentada pelos peritos independentes para o ambiente, que desde 2012, apresentam relatórios sobre o cumprimento das obrigações firmadas pelos países signatários dos acordos internacionais.⁹⁶

210. Conforme enunciado no preâmbulo da Convenção da Biodiversidade, devido à sua estreita relação com o meio ambiente e tradicional dependência de recursos biológicos⁹⁷, os povos indígenas são particularmente vulneráveis ao comprometimento de seus direitos por meio de danos ambientais.

211. Reconhecendo esta relação com o meio ambiente, a Convenção n° 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, cujos preceitos foram incorporados pela ordem jurídica brasileira no Decreto n° 5.051, de 19 de abril de 2004⁹⁸, estabelece que “os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam”⁹⁹.

212. De acordo com o artigo 2° da Convenção n° 169, os governos deverão assegurar “[...] aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população” e deverão promover “a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e

⁹⁶ Relatório do perito independente sobre a questão das obrigações dos direitos humanos relacionadas com o gozo de um ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável, John H. Knox, apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, A/HRC/25/53, p. 16. Disponível em <<https://undocs.org/A/HRC/25/53>>. Acesso em: 25 out. 2021.

⁹⁷ Decreto n° 2.519/1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica (1992). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm>, último acesso em 25 de outubro de 2021.

⁹⁸ Os atos normativos que dispõem sobre promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pelo Brasil foram consolidados pelo Decreto n° 10.088, de 5 de novembro de 2019. A Convenção n° 169 encontra-se no Anexo LXXII do referido decreto. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5>, último acesso em 25 de outubro de 2021.

⁹⁹ Art. 7°, item 4, da Convenção n° 169 da OIT.



culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições.”¹⁰⁰

213. A Convenção nº 169 da OIT também determina, em seus artigos 6º e 7º, que **"os governos devem consultar os povos indígenas e tribais interessados"¹⁰¹, toda vez que se tomem decisões legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar esses povos, mediante procedimentos apropriados, de maneira livre, prévia e de boa-fé, com objetivo de se chegar a um acordo, assegurar seu consentimento acerca das propostas e garantir sua participação no processo de tomada de decisão dos projetos de infraestrutura que os concernem.**"¹⁰²(grifos acrescentados)

214. Por sua vez, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas também reforça, em seu artigo 19, **o dever de consulta e cooperação de boa-fé com os povos indígenas interessados, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem.**¹⁰³

215. O Comitê de Direitos Humanos da ONU declarou que “a cultura se manifesta de muitas formas, incluindo um modo de vida particular associado ao uso dos recursos da terra, especialmente no caso dos povos indígenas” e que **"o gozo desses direitos pode exigir medidas legais positivas de proteção e medidas para garantir a participação efetiva de membros de comunidades minoritárias nas decisões que**

¹⁰⁰ Art. 2º, da Convenção nº 169 da OIT.

¹⁰¹ Vale ressaltar que os povos tradicionais, incluso quilombolas, pescadores artesanais, extrativistas e ribeirinhos, entre outros, estão contemplados pela Convenção nº 169 da OIT, conforme já sedimentado na jurisprudência, como exemplo a decisão do TRF1, com trânsito em julgado, no processo nº 0006962-8632014.4.01.3200.

¹⁰² Art. 6º, da Convenção nº 169 da OIT: 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

¹⁰³ Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2008), disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf>, último acesso em 25 outubro de 2021, art. 19 - “Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem”.



os afetam.¹⁰⁴

216. Apesar do estabelecimento desses instrumentos protetivos, a violação de direitos de comunidades indígenas, infelizmente, vem se tornando regra no país. Foi o que constatou o Conselho de Direitos Humanos da ONU por meio do Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU. Em sua visita ao Brasil, em 2016, destacou que **a proteção e o respeito aos direitos de povos indígenas em contextos de projetos de infraestrutura é um problema no país.**¹⁰⁵

217. Os povos indígenas também podem ter obrigações aumentadas devido à sua condição de membros de minorias, protegidas pelo artigo 27 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.¹⁰⁶

218. Nesse sentido, deveras relevante o Comentário Geral n° 23, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas que trata do artigo 27 (Sobre os Direitos de Minorias), do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Político:

7. No que diz respeito ao exercício dos direitos culturais protegidos pelo artigo 27, o Comitê observa que a cultura se manifesta em muitas formas, incluindo um modo particular de vida associado ao uso de recursos terrestres, especialmente no caso dos povos indígenas. Esse direito pode incluir atividades tradicionais como pesca ou caça e o direito de viver em reservas protegidas por lei. **O gozo desses direitos pode exigir medidas legais positivas de proteção e medidas para assegurar a participação efetiva de membros de comunidades minoritárias em decisões que os afetam.**¹⁰⁷

¹⁰⁴ UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, 8 April 1994, para. 7.

¹⁰⁵ Ver parágrafo 40, 41 e 46 do Relatório. Disponível em: <<https://undocs.org/A/HRC/32/45/Add.1>>. Acesso em: 25 out. 2021.

¹⁰⁶ O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. O Congresso Nacional aprovou o texto do referido diploma internacional por meio do Decreto Legislativo n° 226, de 12 de dezembro de 1991; A Carta de Adesão ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi depositada em 24 de janeiro de 1992. O Pacto entrou em vigor, para o Brasil, em 24 de abril de 1992, na forma de seu art. 49, § 2°. O Decreto do executivo n° 592 foi promulgado em de 6 de julho de 1992. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/453883fc0.html>>. Acesso em: 25 out. 2021.

¹⁰⁷ Comentários Gerais do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=6795>>. Acesso em: 25 out. 2021.



(grifos acrescentados)

219. Vale destacar ainda que a obrigação de consultar os povos cujos direitos e interesses venham a ser afetados direta ou indiretamente por atos estatais ou empreendimentos, ademais de constituir uma norma convencional, é também **um princípio geral de Direito Internacional, como estabelecido na sentença do caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 27 de junho de 2012**¹⁰⁸, cuja competência é reconhecida pelo Decreto n° 4.463, de 8 de novembro de 2002, em conformidade com o art. 62, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Tal entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos vem sendo frequentemente reiterado pelos tribunais constitucionais da América Latina¹⁰⁹

220. Conforme dita o artigo 15(2), da Convenção n° 169/OIT, a consulta deve ser prévia à instalação e à expedição de **qualquer autorização ou ato administrativo permissivo, relativos ao empreendimento ou atividade que venha a afetar os direitos dos povos indígenas e tribais.**

221. A tarefa de ouvir as comunidades indígenas afetadas por obras viárias pelo Poder Executivo Federal encontra-se disciplinado na Portaria Interministerial n. 60/2015. O normativo presume que as rodovias na Amazônia Legal causam impactos em terras indígenas localizadas até 40 km do raio do eixo da via.

222. A ausência da consulta neste momento, quando já haverá a destinação de vultosos recursos para elaboração de projetos básico e executivo de engenharia, **implica em que as futuras consultas sirvam tão somente para cumprir, de forma**

¹⁰⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Pueblo Indígena Kichwa Vs. Ecuador*. Sentença de 27 de junho de 2012. *Fondo e reparaciones*. p. 164.

¹⁰⁹ Vide: (i) Sentencia del Tribunal Constitucional de Perú. Expte. n°. 0022-2009-PI/TC, pr. 36; (ii) Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 21 de diciembre de 2009. Apelación de sentencia de Amparo, Expte. 3878-2007; (iii) Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-129/11, 7.1., p. 75, v 81.vi; (iv) Tribunal Constitucional da Bolivia, Sentencia Constitucional 2003/2010-R, de 25 de octubre de 2010, Expte. 2008-17547-36-RAC. III.5; (v) Decision de 1996 de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela En Pleno, citada no expediente número 2005-5648; Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia n° 001-10-SIN-CC, Casos n° 0008-09INY0011-09-IN. Sentencia de 18 de marzo del 2010, p. 39v53.



protocolar, a obrigação assumida pelo país nos referidos tratados internacionais.

223. E não há como justificar sua não realização postergando-a para o processo de licenciamento ambiental, pois nesse momento a decisão pela localização do empreendimento já é definitiva, de modo que apontamentos e sugestões eventualmente suscitados nas discussões, muito provavelmente, não terão condão de impedir a construção do empreendimento ou a mudança de sua localidade.

224. Nesse sentido, a lei internacional é clara ao estabelecer que seu caráter prévio é no sentido de ocorrer anteriormente ao **processo de tomada de decisão, oportunizando às partes o diálogo e a possibilidade de revisar suas posições iniciais.**

225. Um ponto fundamental sobre a obrigação da realização da consulta e da imposição de que seja "prévia" recai sobre o momento em que se efetivará, uma vez que não há uma definição objetiva sobre esta questão na legislação e pela complexidade e singularidade dos processos de tomada de decisão dos grandes projetos de infraestrutura.

226. Sobre o processo de tomada de decisão de grandes projetos de infraestrutura, estudo conduzido pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas sobre os impactos socioambientais da BR-319, elaborado em março de 2021, indica que, apesar de possuir um "fluxo tradicional", consoante as leis e normas vigentes, esses processos revelam-se muito mais complexos e estendidos, por vezes, ao longo de décadas. A situação é ainda mais sensível nos projetos de rodovias na região da Amazônia Legal, quando **"uma maior atenção deve ser dada à legislação e políticas específicas relacionadas à proteção da floresta". Conclui o estudo que "para a proteção e o respeito aos direitos humanos em projetos de infraestrutura, isso é um desafio."**

»110

227. Desta feita, a consulta prévia só será efetiva se ocorrer a cada geração de novas

¹¹⁰ SCABIN, Flávia et al. **Rodovias e impactos socioambientais: o caso da BR-319**. 2021. Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas. p. 48. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/30185>>. Acesso em: 25 out. 2021.



informações relevantes ao longo do processo de implantação, especialmente aquelas relativas a impactos a serem suportados pelos grupos.

228. Afinal, é necessário que seja levada em consideração a manifestação dos povos indígenas que podem ser atingidos por meio de um processo de consulta que **efetivamente** os empodere das informações relativas ao empreendimento e que **efetivamente** tome em consideração seus anseios e suas ponderações quanto à própria razão de existência daquele.

229. Este é o entendimento exarado pelo Desembargador João Batista Moreira, relator do Agravo de Instrumento nº 19093-27.2013.4.01.000, sobre a Usina Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós, localizada no Estado do Pará, em decisão que corrobora os fundamentos aplicados no caso da UHE Belo Monte: "a audiência das comunidades indígenas para efeito de autorização da construção de Belo Monte peca inicialmente por esse aspecto temporal, uma vez que foi a posteriori da decisão."¹¹¹

230. Isso não significa que a consulta não deve ser precedida de qualquer estudo. Ao contrário, **é necessário que sejam feitos os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, conforme previsão legal, de forma a abarcar alternativas locais em relação aos meios sociocultural, biótico e físico, de maneira prévia à decisão administrativa pelo empreendimento.**

231. Nesse sentido, os estudos de viabilidade traduzem-se no primeiro estudo técnico que preenche um dos direitos essenciais à consulta, o direito à informação. A informação é ferramenta indispensável na busca da racionalidade e do consenso exigido pelo direito. Os EVTEA serviriam, assim, de base para o diálogo entre representantes do Poder Público e povos indígenas e comunidades tradicionais afetadas, garantindo a estes a participação no processo de tomada de decisão.

232. A realização da consulta prévia concomitante ao processo de elaboração de estudos de viabilidade, previamente à realização de projetos de engenharia, já foi

¹¹¹ TRF1. AI 19093-27.2013.4.01.000. Relator: Desembargador João Batista Moreira. Decisão de 12/04/2013.



objeto de análise pelo Superior Tribunal de Justiça. O voto condutor do julgamento de agravo regimental, que foi confirmado pela egrégia Corte, assim dispôs:

Sendo assim, de acordo com o texto da Convenção, quando houver medida administrativa tendente a afetar, de modo direto, as comunidades indígenas e tribais, o **Governo deverá promover consultas de modo a inseri-las no contexto participativo de tomada de decisão.**

Trata-se de consulta que deve ser realizada pelo Poder Público sempre que o empreendimento que se pretende implantar puder, de algum modo, afetar diretamente as comunidades indígenas e tribais.

Sem embargo, ao contrário do que decidido pelo em. Relator do Agravo de Instrumento nº 0019093-27.2013.4.01.0000, **não vislumbro com meros estudos preliminares, atinentes apenas à viabilidade do empreendimento, possam afetar, diretamente, as comunidades envolvidas.**

O que não se mostra possível, no meu entender, é dar início à execução do empreendimento sem que as comunidades envolvidas se manifestem e componham o processo participativo com suas considerações a respeito de empreendimento que poderá afetá-las diretamente.

Em outras palavras, não poderá o Poder Público finalizar o processo de licenciamento ambiental sem cumprir os requisitos previstos na convenção internacional, em especial as consultas prévias às comunidades indígenas e tribais eventualmente afetadas pelo empreendimento.

Além disso, não há uma regulamentação específica que exija que a consulta deverá se dar antes mesmo do início dos estudos de viabilidade do empreendimento, **decorrendo daí a possibilidade de, obedecido o princípio de preservação dos direitos fundamentais dessas comunidades, a consulta se dar concomitante à avaliação e estudos, pois, nesse caso, ao meu sentir, não haverá "medida administrativa" tendente a afetar diretamente as comunidades envolvidas.** (AgRg na SLS 1.745/PA, Rel. Ministro FELIX FISCHER, CORTE ESPECIAL, julgado em 19/06/2013, DJe 26/06/2013) (grifos acrescentados)

233. Como se depreende da leitura da decisão, o Superior Tribunal de Justiça aponta que **a realização de estudos iniciais não configura "medida administrativa"**, por



isso, seria possível a realização da consulta neste momento.

234. O mesmo, portanto, **não se pode dizer de ato administrativo que visa contratação de projeto básico e executivo - marcos do início da execução do empreendimento já que qualquer alteração nos projetos de engenharia implica em despender novos recursos - e que evidencia que já é definitiva a tomada de decisão sobre a localização e construção da obra, sem qualquer consulta aos povos impactados,** como ocorre no caso concreto.

235. Para demonstrar a aderência das teses acima defendidas com a jurisprudência desta Corte, segue trecho da decisão monocrática em sede de Agravo de Instrumento, que avaliou a manutenção de decisão liminar que suspendeu licitação da Petrobras de concessão para atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em bacia sedimentar localizada entre os Estados do Acre e Amazonas.

236. O relator, ao indicar a sua adesão aos argumentos expostos na decisão recorrida para indeferir o recurso tendo como um dos fundamentos **o momento de realização da consulta prévia aos povos indígenas e comunidades tradicionais** - exatamente os mesmos povos que serão impactados pela BR-364, Nukini, Nawa e Payanawa, uma vez que a área da Bacia Sedimentar do Acre sobrepõe-se à área de influência do projeto da BR-364 em análise, fundamentou da seguinte forma sua decisão:

"c) Consulta às populações tradicionais e indígenas:

“(…)

A Convenção 169 da OIT, em seu artigo 6º, prescreve que os Governos deverão, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar diretamente as populações tradicionais, promover consulta aos povos interessados, mediante procedimentos apropriados.

(…)

Embora, no caso, não haja sobreposição de terras indígenas sobre a área de blocos ofertados, e, pois, sobre a área do AC-T-8, os dados acima constatados pela FUNAI revelam que a exploração de gás não convencional autorizada pela rodada de licitações da ANP distaria de maneira irrisória de algumas das terras indígenas localizadas na Bacia do Acre, de maneira que se torna evidente, e de clareza solar, a afetação de interesses



indígenas de forma direta com a exploração do gás de xisto.

Na particularidade do Bloco AC-T-8, analisando o mapa de terras indígenas de fl. 69, em comparação com o mapa das áreas ofertadas pela ANP no Acre (fl. 87), **vê-se que tal bloco está demasiadamente próximo ao menos de três terras indígenas, Nukini, Nawa e Payanawa.** Já pela ilustração de fl. 391, parte anexo de estudo científico, observa-se a proximidade com a terra indígena Vale do Jari, autora da nota de repúdio às fls. 06-16 – Anexo I.

Todavia, **não houve qualquer consulta à população indígena existente na região a ser explorada,** havendo diversos documentos nos autos que denotam grande preocupação dos índios quanto à realização do fracking próximo a suas terras (fls. 06-16, 44-51 e 665-666-v do Anexo I).

Quando a Convenção mencionada estabelece que deve haver a consulta aos “povos interessados”, está a dizer que esta deve ser direcionada a toda população que possa, de alguma forma, direta ou indiretamente, minimamente que seja, ser afetada pela atividade a ser realizada.

(...)

Nesse quesito a Convenção 169 da OIT é bem clara, ao mencionar que essa consulta aos índios deve ser feita “antes de se empreender ou autorizar qualquer programa” (art. 15, parágrafo 2º).

(...)

Pois bem. A ausência de consulta prévia, nos moldes referidos acima, às populações tradicionais, restou evidenciada no transcorrer do inquérito civil realizado pelo MPF.

(...)”

Assim, **não merece reparos a decisão recorrida,** pois não logrou êxito a agravante em desconstituir os relevantes fundamentos adotados da r. decisão agravada, baseado em robustos documentos, razão pela qual aparentemente necessária a análise detalhada de eventuais provas ou realização de perícia técnica, a fim de verificar a real localização da exploração e sua distância das áreas indígenas ou a ocorrência ou não se sobreposição da área de exploração com as áreas legalmente protegidas, bem como o real impacto ambiental na região.

Pelo exposto, **INDEFIRO, ora, o pedido de atribuição de efeitos suspensivo ao agravo de instrumento.** (AC 0005825-95.2016.4.01.000/AC, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEQUERIAN, SEXTA TURMA, Data de Julgamento: 05/05/2016; e-DJF1: 12/02/2019)



237. A decisão monocrática foi mantida, por unanimidade, pela Turma, consolidando-se na seguinte ementa do acórdão proferido:

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AMBIENTAL. DEVER DE PROTEÇÃO. COMUNIDADES INDÍGENAS. DANOS AMBIENTAIS. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. AAAS. NECESSÁRIA. AGRAVO IMPROVIDO.

I – “Nesta visão de uma sociedade sustentável e global, baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura de paz, com responsabilidades pela grande comunidade da vida, numa perspectiva intergeracional, promulgou-se a Carta Ambiental da França (02.03.2005), estabelecendo que "o futuro e a própria existência da humanidade são indissociáveis de seu meio natural e, por isso, o meio ambiente é considerado um patrimônio comum dos seres humanos, devendo sua preservação ser buscada, sob o mesmo título que os demais interesses fundamentais da nação, pois a diversidade biológica, o desenvolvimento da pessoa humana e o progresso das sociedades estão sendo afetados por certas modalidades de produção e consumo e pela exploração excessiva dos recursos naturais, a se exigir das autoridades públicas a aplicação do princípio da precaução nos limites de suas atribuições, em busca de um desenvolvimento durável. A tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, art. 225, caput), já instrumentaliza, em seus comandos normativos, o princípio da precaução (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação) e a consequente prevenção (pois uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada) (CF, art. 225, § 1º, IV)".” (AC 0002667-39.2006.4.01.3700/MA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.172 de 12/06/2012)

II – A Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) é necessária na hipótese, considerando que foi instituída com o objetivo de subsidiar o estudo da classificação da aptidão da



área avaliada para o desenvolvimento de atividades e empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural, **tendo como base o diagnóstico ambiental da área avaliada e os potenciais impactos socioambientais ligados às atividades que se pretendem empreender.**

III - As comunidades afetadas devem ser devidamente consultadas quanto à extração hidrocarboneto na Bacia Sedimentar do Acre, na forma disposta na Convenção 169 da OIT.

IV - Agravo de instrumento a que se nega provimento.

(AC 0005825-95.2016.4.01.000/AC, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEQUERIAN, SEXTA TURMA, Data de Julgamento: 17/12/2019; e-DJF1: 12/02/2019)

III.4.3. Dos povos indígenas isolados e o risco de extermínio gerado pelo empreendimento

238. Conforme já mencionado, no Parque Nacional da Serra do Divisor há ainda a indicação de presença de povos indígenas isolados, a partir de registros feitos pela FUNAI e acostados aos autos do Inquérito Civil que tramita na Procuradoria da República no Município de Cruzeiro do Sul. Trata-se da Referência nº 64 - Isolados do Igarapé Tapada¹¹². O registro, de 2013, foi feito a partir dos relatos coletados pela equipe da Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente Contato da FUNAI junto ao povo indígena Nawa. No entanto, como veremos, as ações necessárias para a localização desses povos não foram realizadas até o presente momento.

239. Segundo a Portaria Conjunta da Funai e do Ministério da Saúde, de 2018, os povos indígenas isolados são aqueles que, "sob a perspectiva do Estado brasileiro, não mantêm contatos intensos e/ou constantes com a população majoritária, evitando contatos com pessoas exógenas a seu coletivo"¹¹³. Já a Resolução nº 44, de 10 de dezembro de 2020, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), define

¹¹² Referência n.º 64 - Isolados do Igarapé Tapada, (doc. 14, p. 69-72, anexo)

¹¹³ art. 2º, I, da Portaria nº 4.094/2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57220459>. Acesso em: 25 out. 2021.



povos indígenas isolados como: "povos ou segmentos de povos indígenas que mantêm alto grau de autonomia em relação ao Estado brasileiro e determinam relações próprias de afastamento físico e rechaço a contatos impostos por pessoas estranhas ao seu convívio, evitando contatos intensos e/ou constantes com a população majoritária"¹¹⁴

240. Desde 1987, o Estado brasileiro executa uma política de não contato com os povos em situação de isolamento, em oposição às práticas de "pacificação" adotadas até então. O objetivo é respeitar a autodeterminação dos indígenas, protegendo seus territórios e sua integridade física e cultural. Quanto o contato acontece, a política passa a ser de assistência à saúde e de resguardo em relação aos efeitos mais deletérios do contato com a população não-indígena.

241. O termo deletério deve ser compreendido de forma literal, posto que, dentre os povos indígenas, não há dúvidas de que os mais vulneráveis são os povos indígenas isolados. Os vetores de vulnerabilidade a que ficam expostos a partir do contato podem implicar no seu extermínio, como comprova o trágico histórico vivenciado¹¹⁵, e concretizam-se em diferentes perspectivas:

- (i) **vulnerabilidade imunológica**, que decorre da carência de defesas imunológicas em seus organismos para combater doenças externas corriqueiras;
- (ii) **vulnerabilidade sociocultural**, que decorre da morte dos mais frágeis (como crianças e anciãos) em virtude de epidemias, muitas vezes contraídas no contato com não indígenas. Com a morte de anciãos o grupo perde líderes políticos, conselheiros, guias espirituais e com a morte de crianças compromete-se, a médio prazo, a capacidade da renovação da sociedade, podendo, inclusive, vir a alterar os padrões culturais para a formação de casais;
- (iii) **vulnerabilidade territorial**, que ocorre da contínua pressão feita pela sociedade não indígena sobre seus territórios e as ameaças aos importantes elementos presentes nesses territórios para as cosmologias destes indígenas;
- (iv) **vulnerabilidade política**, decorre da impossibilidade desses

¹¹⁴ Resolução n° 44/2020 do CNDG. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/resolucao-n-44-de-10-de-dezembro-de-2020-2>>. Acesso em: 23 de out. 2021.

¹¹⁵ Diversos relatos das consequências trágica do contato entre índios isolados e população não indígena foram reunidos no recente artigo intitulado "Violações dos Direitos



povos de se manifestarem por meio dos mecanismos de representação comumente aceitos pelo Estado, bem como pela falta de difusão e implementação das leis que lhes dizem respeito. (v) **vulnerabilidade demográfica**, uma vez que os atuais agrupamentos destes indígenas, via de regra, já passaram por processos de massacres.¹¹⁶

242. Diversos relatos das consequências trágicas do contato não planejado entre índios isolados e população não indígena foram reunidos no recente artigo intitulado "Violação dos direitos à saúde dos povos indígenas isolados e de recente contato no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil"¹¹⁷. Lê-se, por exemplo, a dimensão da crise epidemiológica narrada no seguinte trecho do artigo:

Depois do contato, nós voltamos para a beira do rio e mandamos avisar o Meireles, que ainda estava no Bacajá, e ele foi lá para o acampamento nos encontrar. Ficou lá uma semana, mais ou menos. Veio para Altamira e trouxe cinco Xikrin junto. Foi embora para Belém e mandou o pessoal do SPI deixar os índios no posto. Mas não fizeram isso, deixaram os índios no meio do caminho. Eles estavam gripados, sem medicamentos, e, quando chegaram onde nós estávamos, no acampamento, estavam todos doentes. Eu fiquei lá com eles uns dez a 15 dias, e não havia medicamentos, não havia enfermeiro, não havia nada. Eu vim para Altamira na Ajudância do SPI e informei o chefe, o Fernando. Ele me disse que não tinha dinheiro para comprar medicamento, e ficou por isso mesmo. **Morreram 55 índios. Os índios abandonaram onde nós estávamos e foram para a mata. Quando voltaram, estavam todos diferentes. Choravam muito pelo pessoal todo que tinha morrido. Eu fui na aldeia e vi uma criança mamando numa mulher morta.**¹¹⁸ (grifos acrescentados)

243. Este triste exemplo, de muitos registrados na historiografia, demonstra quão danoso pode ser o contato entre povos indígenas isolados e não indígenas e que, por isso, devem ser, ao máximo, evitados.

¹¹⁶ Sobre as vulnerabilidades de povos isolados ver Huertas, B (2015). Corredor Territorial de Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial Pano, Arawak y otros. FENAMAD.

¹¹⁷ Amorim, F.; Matos, B.; Oliveira, L.; Pereira, B.; Santana, C.; Santos, L. Violações dos direitos à saúde dos povos indígenas isolados e de recente contato no contexto da pandemia de COVID-19 no Brasil". Mundo Amazônico, vol. 12 n. 1, p. 106-138, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/40503>>. Acesso em: 23 out. 2021.

¹¹⁸ Ibid, p. 121-122.



244. A diretriz do "não contato", a qual busca proteger os direitos dessas populações e garantir a autonomia de sua decisão de permanecer em isolamento, decorre da proteção que a Funai faz da circulação de terceiros em terras onde haja a presença confirmada desses povos. No ordenamento jurídico pátrio, tal restrição tem seu fundamento legal no Decreto n.º 1.775/1996, conforme lê-se:

Art. 7º O órgão federal de assistência ao índio poderá, no exercício do poder de polícia previsto no inciso VII do art. 1º da Lei n.º 5.371, de 5 de dezembro de 1967, **disciplinar o ingresso e trânsito de terceiros em áreas em que se constate a presença de índios isolados, bem como tomar as providências necessárias à proteção aos índios.**¹¹⁹ (grifos acrescentados)

245. Nesse sentido, a supracitada Portaria Conjunta da Funai e do Ministério da Saúde, que trata da política de saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato, estabelece, dentre seus princípios: (i) **o direito à autodeterminação e respeito aos seus usos, costumes e tradições;** (ii) **a salvaguarda do território** e do acesso aos recursos naturais tradicionalmente utilizados como fator fundamental da manutenção e promoção da qualidade de vida e bem estar da população; (iii) **o reconhecimento de sua vulnerabilidade social e epidemiológica em face da maior suscetibilidade ao adoecimento e à morte;** (iv) e a **precaução na adoção ou suspensão de ações e decisões que possam apresentar riscos potenciais à vida ou à segurança do indivíduo ou da população**¹²⁰.

246. Sua vulnerabilidade epidemiológica já foi inclusive reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709, quando consignou:

Ementa: DIREITOS FUNDAMENTAIS. POVOS INDÍGENAS. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. TUTELA DO DIREITO À VIDA E À SAÚDE FACE À PANDEMIA DA COVID-19. CAUTELARES PARCIALMENTE DEFERIDAS. [...]

¹¹⁹ art. 7º do Decreto n.º 1.175, de 8 de janeiro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm>. Acesso em: 25 out. 2021.

¹²⁰ Incisos I, II, III e IV do art. 3º da Portaria n.º 4.094/2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57220459>.



3. Os Povos Indígenas são especialmente vulneráveis a doenças infectocontagiosas, para as quais apresentam baixa imunidade e taxa de mortalidade superior à média nacional. Há indícios de expansão acelerada do contágio da COVID-19 entre seus membros e alegação de insuficiência das ações promovidas pela União para sua contenção.¹²¹ (grifos acrescentados)

247. O bem jurídico ameaçado, portanto, é a própria preservação da vida e da saúde dos indígenas isolados. Tais direitos e garantias fundamentais encontram guarida na Constituição, especificamente nos Princípios da Dignidade da Pessoa Humana¹²², da Inviolabilidade do Direito à Vida¹²³ e do Direito à Saúde¹²⁴, fundamentos mesmos do Estado Democrático de Direito.

248. As normas de direito interno e as decisões do Supremo Tribunal Federal estão em total alinhamento com as obrigações internacionais do Brasil sobre a questão. O direito à vida e a saúde, além de insculpidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, têm guarida especialíssima na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2016, que estabelece que os "povos indígenas têm o direito, de forma coletiva e individual de desfrutar do mais alto nível possível de saúde física, mental e espiritual"¹²⁵.

249. O direito à condição de isolamento também é objeto da mesma Declaração, que em seu artigo XXVI estabelece que "os povos indígenas em isolamento voluntário ou em contato inicial têm o direito a permanecer nessa condição e a viver livremente e de acordo com suas culturas". Prevê também que "os Estados que adotarão políticas e medidas adequadas, com o conhecimento e a participação dos povos das organizações indígenas, para reconhecer, respeitar e proteger as terras, territórios, o meio ambiente e as culturas desses povos, bem como sua vida e integridade individual e coletiva"

250. Como registrado no voto do e. Ministro Luís Roberto Barroso, na fundação de

¹²¹ ADPF n.º 709

¹²² Art. 1º, inciso III da Constituição da República.

¹²³ Art. 5º, caput, da Constituição da República.

¹²⁴ Os artigos 6º e 196 da Constituição da República, preveem a saúde como direito social básico de todas as pessoas e dever do Estado.

¹²⁵ artigo XVIII, da Disponível em: <https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf>. Consulta em: 23 out. 2021.



seu voto proferido na ADPF n. 706, a condição de isolamento também é a forma como se efetiva seu direito à autodeterminação, e que é fundamental para garantir os direitos à vida e à dignidade, ainda mais em tempos de pandemia:

15. No que respeita aos povos indígenas em isolamento ou de contato recente, **a opção pelo não contato decorre de seu direito à autodeterminação e constitui uma forma de preservar a sua identidade cultural e as suas próprias organizações, usos, costumes e tradições.** Nessa medida, o ingresso de qualquer membro exógeno à comunidade, sem a sua autorização, constitui um ilícito. **Tais povos têm direito ao isolamento e o Estado tem o dever de assegurá-lo.**

16. Mas não é só. **Na atual situação, em que há uma pandemia em curso, os povos em isolamento e de contato recente são os mais expostos ao risco de contágio e de extinção.** Isso ocorre em razão das condições de vulnerabilidade imunológica e sociocultural já narradas. Por essa razão e de acordo com diretrizes internacionais da ONU e da Comissão IDH, **a medida protetiva mais eficaz a ser tomada em favor de tais povos é assegurar-lhes o isolamento da sociedade envolvente, por meio de barreiras ou cordões sanitários que impeçam – inclusive com o uso da força, se necessário – o acesso de estranhos às suas terras.** (grifos acrescentados)

251. Ainda sobre o direito ao isolamento, a já mencionada Resolução n° 44 de 10 de dezembro de 2020 do Conselho Nacional de Direitos Humanos¹²⁶, que estabelece os princípios, diretrizes e recomendações para a garantia dos direitos humanos dos povos indígenas isolados, bem como para a salvaguarda da vida e bem-estar desses povos, a consulta e consentimento livre, prévio e informado, dispôs que "a opção pelo isolamento" deve ser considerada "como manifestação expressa do não consentimento para a implementação de empreendimentos e de atividades que impactem seus modos de vida"¹²⁷.

¹²⁶ Resolução n° 44/2020 do CNDG. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/resolucao-n-44-de-10-de-dezembro-de-2020-2>>. Acesso em: 23 de out. 2021.

¹²⁷ Art. 13 A consulta e consentimento livre, prévio e informado, conforme preconizada pela Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho, deve considerar a opção pelo isolamento como manifestação expressa do não consentimento para a implementação de empreendimentos e medidas que afetem negativamente as condições ambientais de seus territórios.



252. Conhecedores da legislação e da gravidade da situação decorrente da existência de registros de povos indígenas na área de influência do projeto da rodovia BR-364¹²⁸, os gestores da Funai, instados a se manifestarem nos autos do Inquérito Civil do MPF (doc. 14 anexo), consignaram sua preocupação em relação à questão nos seguintes termos:

2.3 Tais impactos serão devastadores para grupos de indígenas isolados que necessitam da floresta como meio de sobrevivência, indígenas em isolamento são caçadores, e/ou coletores, e/ou agricultores, muitas vezes ocupam seus territórios de forma sazonal, essas dinâmicas só são possíveis, devido a preservação dos seus territórios.

2.4. Outro ponto a citar é que esses grupos **possuem uma alta vulnerabilidade epidemiológica e é comum que quando há um contato brusco com agentes externos os mesmos sejam dizimados, em decorrência de doenças ou conflitos.** (...)

Concluo então:

- Que serão necessárias atividades de localização para qualificar o estudo da Referência n° 64 - Isolados do Igarapé Tapada, podendo assim refutar ou confirmá-la;

- Que os impactos socioculturais gerados por esse empreendimento serão enormes tanto para os possíveis Isolados do Igarapé Tapada bem como para os indígenas Nawa que habitam uma região do Parque Nacional da Serra do Divisor.

- Que medidas de mitigação para povos indígenas isolados são a preservação de seus territórios, pois, qualquer que seja o contato, mesmo que totalmente "planejado" não há garantias que estes povos possam continuar subsistentes.¹²⁹ (grifos acrescentados)

253. Em manifestação mais recente, de 8 de outubro, ainda no âmbito do Inquérito Civil do MPF, a Coordenação-Geral de Índios Isolados voltou a se manifestar sobre a confirmação da presença dos povos indígenas isolados constantes da Referência n° 64 - Igarapé Tapada, informando ao *Parquet*, que:

¹²⁸ Referência n.º 64 - Isolados do Igarapé Tapada, (doc. 14, p. 69-72 anexado)

¹²⁹ Informação Técnica n.º 3//2021/CFPE-ENVIRA-FUNAI do Inquérito Civil n.º 1.10.0001.000002/2021-20 - (doc. 14, p. 165-167, anexo)



está em investigação e em fase de localização geográfica, e, portanto, uma manifestação conclusiva sobre a ocupação de índios isolados na área de influência do empreendimento **ainda não é possível conjecturar, em razão da necessidade no aprofundamento na qualificação das informações disponíveis e realização de expedições em campo para localizar o(s) grupo(s) isolado(s) em questão.** De outro modo, considerando as informações prestadas pela FPE Envira através da Informação Técnica nº 3/2021/CFPE-ENVIRA-FUNAI (2904787) e os princípios de precaução adotados pela CGIIRC, **corrobora-se que os impactos socioculturais gerados por esse empreendimento serão enormes tanto para os possíveis Isolados do Igarapé Tapada bem como para os indígenas Nawa que habitam uma região do Parque Nacional da Serra do Divisor.**¹³⁰ (grifos acrescentados)

254. Cumpre apontar que a presença de povos isolados na região do PNSD e da Reserva Florestal também é registrada por estudos do governo peruano. Prova disso é a manifestação da "*Defensoria del Pueblo*" do Peru, correspondente peruano ao Ministério Público Federal, contrária à proposta de projeto de lei federal que propôs declarar como de utilidade pública e de interesse nacional o trecho peruano da rodovia - ligando Pucallpa a fronteira com o Brasil -, que tramita no Congresso Peruano. No documento (doc.16 anexo), é indicada inúmeras vezes a presença dos povos isolados que transitam entre as unidades de conservação Reserva Indígena Isconahua, no Peru, e Parque Nacional da Serra do Divisor. Como demonstra o excerto a seguir:

De igual forma, no se han identificado ni analizado los impactos que la mencionada integración causaría en los derechos de los pueblos indígenas que se asientan en las comunidades nativas de la región, **ni los que se producirían en la vida y la salud de los pueblos indígenas en situación de aislamiento que habitan y recorren territorios fronterizos entre Perú y Brasil, en especial en la Reserva Indígena Isconahua, considerando su alto grado de vulnerabilidad y el ordenamiento jurídico que resguarda sus derechos.** (doc. 16, p. 2, anexo) (grifos acrescentados)

255. Diante do exposto e como síntese dos aspectos que interessam no presente caso sobre os direitos dos povos isolados, cumpre apontar que, consoante os diplomas legais, **a consulta prévia, livre e informada sequer poderá ser utilizada como instrumento para efetivação de seus direitos fundamentais. Uma vez que o pressuposto para a garantia destes é exatamente a manutenção de sua condição**

¹³⁰ Informação Técnica nº 133/2021/SEAPLII/COPLII/CGIIRC/DPT-FUNAI, (doc. 14, p. 429-430, anexo)



de isolamento, por meio da preservação de seu território. Mesmo o trabalho de acompanhamento destes povos pela FUNAI é realizado sem contato. As equipes possuem *expertise* técnica para fazer sua proteção sem encontrá-los.

256. Na verdade, a única medida possível para resguardar seus direitos fundamentais, é que, previamente a qualquer ação estatal que possa provocar o contato indesejado com povos não isolados, como o projeto da rodovia, é cumprir as recomendações exaradas na manifestação da Funai, qual seja: a qualificação e o aprofundamento dos estudos pela FUNAI do **Referência nº 64 - Isolados do igarapé Tapada**. O momento para sua realização deve ser imediato, previamente ou concomitante à elaboração do EVTEA, uma vez que os resultados podem impactar diretamente na viabilidade do projeto.

257. Outro elemento essencial para a garantia dos direitos dos povos indígenas, sejam isolados ou não, e que é diretamente afetado pelo EVTEA do DNIT e pelos estudos complementares da FUNAI sobre os povos isolados, é o **Componente Indígena do Plano Básico Ambiental (PBA-CI)**. Como se sabe, o PBA é o documento produzido no âmbito do licenciamento ambiental como requisito para a licença de instalação. Nele são estabelecidas todas as ações e os programas de gerenciamento das condicionantes socioambientais do empreendimento, bem como os programas de mitigação, controle e compensação dos impactos do empreendimento que devem ser monitorados ao longo de toda a sua operação. Dentre estes, o Componente Indígena é o programa que busca garantir a integridade física e cultural das comunidades indígenas impactadas.

258. Tanto o EVTEA como os estudos complementares sobre a presença de povos isolados pela FUNAI, documentos elaborados previamente ao próprio licenciamento ambiental, servem de base para a definição destes programas, juntamente com outros estudos, tais como o EIA/RIMA. Assim, deixar de produzi-los implica em comprometer o nível de informações necessárias e previstas em lei para determinar tanto a viabilidade do empreendimento, como as ações que visam garantir os direitos dos povos indígenas impactados. Consequentemente, coloca-se em risco os próprios direitos fundamentais a partir da inobservância dos procedimentos necessários para



sua concretização.

259. Diante de todo o exposto, há elementos suficientes que demonstram a verossimilhança da imputação de desrespeito às normas constitucionais e internacionais pelo Estado brasileiro que delineiam o regime jurídico afeto às terras indígenas e direitos fundamentais dos povos originários, caso prossiga a elaboração dos projetos de engenharia na forma pretendida pelas demandadas. Situação que pode gerar, inclusive, a sua **responsabilização internacional**.

III.4.4. Da relevância dos EVTEA como instrumento de efetivação da tutela do meio ambiente

260. As obrigações processuais de direitos humanos dos Estados em relação ao meio ambiente incluem os deveres de: **(a) avaliar os impactos e tornar públicas as informações ambientais; (b) facilitar a participação pública na tomada de decisões ambientais, inclusive protegendo os direitos de expressão e associação; e (c) fornecer acesso a soluções para danos.**

261. Essas obrigações têm bases em direitos civis e políticos, mas foram esclarecidas e ampliadas no contexto ambiental com base em toda a gama de direitos humanos em risco de dano ambiental.¹³¹

262. A importância de realizar avaliações de impacto ambiental e fornecer as informações ao público também é ilustrada nos princípios 10 e 17 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)¹³².

¹³¹ A/HRC/34/49, parágrafo 27.

¹³² "Princípio 10: A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos."



263. A obrigação de realizar estudos sobre o impacto ambiental das atividades de desenvolvimento planejadas também é encontrado no artigo 14(a) da Convenção sobre Diversidade Biológica (1992) e na Convenção dos Povos Indígenas e Tribais de 1989 (Convenção OIT nº 169).

264. De acordo com o artigo 7 (3) da Convenção “**os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento**, previstas, possam ter sobre esses povos. **Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas**”.¹³³ (grifos acrescentados)

265. A Corte Interamericana se pronunciou sobre a obrigação de realizar avaliações de impacto ambiental em relação às atividades realizadas no território de comunidades indígenas. O objetivo de tais avaliações não é apenas ter uma medição objetiva do possível impacto sobre a terra e os povos, mas também para garantir que os membros desses povos estejam cientes dos possíveis riscos, incluindo os riscos ambientais e de saúde, para que possam avaliar, com pleno conhecimento e voluntariamente, se aceita ou não o plano de desenvolvimento ou investimento proposto.¹³⁴ No entanto, a Corte Interamericana também observou que a obrigação de fazer uma avaliação de impacto ambiental também existe em relação a qualquer atividade que possa causar danos

"Princípio 17: Deverá ser empreendida a avaliação de impacto ambiental, em termos de instrumento nacional, a despeito de qualquer atividade proposta que provavelmente produza impacto negativo considerável no meio ambiente e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente."

¹³³ Convenção OIT nº 169. Disponível em <
<https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%20C2%BA%20169.pdf>>

. Ver também, a este respeito, a Diretiva do Conselho de UE 97/11 / CE que altera a Directiva 85/337/CEE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente. and Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment CITE FROM THE DIRECTIVE <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0052>

¹³⁴ Tribunal I / A de Direitos Humanos, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname, Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), para. 129 e Tribunal I / A de Direitos Humanos, Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname, Sentença de 25 de novembro de 2015 (Mérito, Reparações e Custas), para. 214.



ambientais significativos.¹³⁵

266. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos assinalou que “quando um Estado deve determinar questões complexas de política ambiental e econômica, o processo de tomada de decisões deve, em primeiro lugar, **incluir investigações e estudos adequados que lhes permitam predizer e avaliar com antecipação os efeitos daquelas atividades que possam danar o meio ambiente e infringir os direitos dos particulares e lhes permitir encontrar um justo equilíbrio entre os diferentes interesses em conflito**”.¹³⁶

267. No cenário jurídico brasileiro, a fonte normativa primária da obrigatoriedade dos estudos prévios de impacto ambiental pode ser extraída da própria Constituição Federal de 1988, mais precisamente do conteúdo expresso do seu art. 225, ao insculpir em seu § 1º, inciso IV, a obrigação de o poder público "exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade".

268. A jurisprudência e doutrina pátrias alinham-se com o direito internacional sobre a relevância e obrigatoriedade de elaboração pelo Poder Público de estudos de viabilidade como forma de efetivação do direito à informação de comunidades afetadas por grandes projetos de infraestrutura e do dever de zelar pela integridade e preservação do meio ambiente.

269. No caso em tela, os EVTEA previstos na Lei nº 5.917/1973 e regulamentados pela Portaria DNIT nº 1.705/2017, devem ser vistos como um dos tipos de estudos que compõe a Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, que, segundo Milaré, deve ser compreendida como "**gênero, que pode desdobrar-se em diferentes modelos**, ou tipos, por exemplo: Estudo de Impacto Ambiental - EIA, Estudo de Impacto de

¹³⁵ Tribunal I / A de Direitos Humanos, Meio Ambiente e Direitos Humanos (Obrigações do Estado em relação ao meio ambiente no contexto da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal - interpretação e alcance dos artigos 4 (1) e 5 (1)) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017, parágrafos. 157, 160.

¹³⁶ TEDH, Caso Hatton e outros Vs. Reino Unido [GS], No. 36022/97. Sentença de 8 de julho de 2003, para. 128, e TEDH, Caso Taşkin e outros Vs. Turquia, No. 46117/99. Sentença de 10 de novembro de 2004, para. 119.



Vizinhança - EIV, Relatório Ambiental Preliminar - RAP e outros. Esse tipo de avaliação prévia é disciplinado pela Lei Federal nº 6.938/1981 e **por outros instrumentos legais e infralegais**"¹³⁷. (grifos acrescentados)

270. Desse modo, a AIA, no ordenamento jurídico brasileiro, encerra um: "Instrumento de política ambiental, **formado por um conjunto de procedimentos capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta** (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e **que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados**. Além disso, **os procedimentos devem garantir a adoção das medidas de proteção do meio ambiente determinadas, no caso de decisão sobre a implantação do projeto**" (grifos acrescentados).¹³⁸

271. Segundo as próprias demandadas, em documento oficial, os EVTEA, têm como objetivo verificar "se os benefícios estimados justificam os custos com os projetos e execução da obras previstas", sendo que, para tanto, deverão realizados "**estudos relativos ao impacto da via sobre o meio ambiente, identificação das possíveis alternativas de traçado, pesquisas de origem e destino e contagens volumétricas e classificatórias visando determinação do tráfego atual e futuro, avaliação da capacidade e dos níveis de serviços e em estudos socioeconômicos para a definição dos parâmetros de projeções de tráfego**"¹³⁹

272. Ainda sobre a dimensão ambiental do estudo sob análise, o DNIT destaca em seu manual sobre EVTEA que "**devem ser apresentados aspectos ambientais, geométricos e geotécnicos em locais com problemas similares, soluções convencionais e não convencionais, avaliando custos e riscos envolvidos**".

273. Na prática, portanto, os EVTEA inauguram - para projetos de infraestrutura de transporte previstos no PNV (Lei nº 5.917/1973) - o processo de avaliação prévia de impactos ambientais e de alternativas de localização do empreendimento, permitindo-

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ MOREIRA, Iara Verocai Dias. Vocabulário básico de meio ambiente, p. 33.

¹³⁹ Instrução Normativa nº 63/DNIT, de 17 de setembro de 2021.



se aferir sua viabilidade.

274. Nesse sentido, os EVTEA fornecem subsídios para (i) interromper o projeto, caso este revele-se inviável econômica ou ambientalmente; (ii) revelar alternativas mais vantajosas sob estas duas dimensões para orientar os projetos básico e executivo; (iii) fornecer subsídios para os demais estudos que compõe o processo avaliativo, inclusive os Estudos de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), que instruirão o processo de licenciamento ambiental e que também devem ocorrer previamente à elaboração dos projetos de engenharia.

275. A elaboração dos projetos de engenharia pressupõe que já houve a definição do traçado da infraestrutura de transporte. Não é por outra razão que a normativa do DNIT (Portaria DNIT n°. 1.705/2007), que regulamenta os EVTEA prevê sua realização em momento anterior:

art. 1º Fica determinado que obras de Implantação e Construção de Infra-Estrutura Aquaviária, Ferroviária e rodoviária, esta última com ou sem pavimentação, somente podem ser licitadas após a realização de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental-EVTEA. (Portaria DNIT n° 1.705/2007) (SIC) (grifos acrescentados)

276. Com efeito, no caso concreto, **a definição da rota já foi estabelecida pelo DNIT sem a elaboração dos EVTEA**. Conforme indica o próprio Diretor de Planejamento e Pesquisa do DNIT, Sr. Luiz Guilherme Rodrigues de Mello, ao MPF quando questionado sobre a realização da consulta prévia, livre e informada no âmbito do IC:

2. Sobre o tema, **impende informar que o DNIT, por meio de sua área técnica, adotou medidas internas relativas às avaliações e estudos referentes ao traçado do projeto em comento, para posteriormente estabelecer o procedimento licitatório**. Importante destacar que o projeto será contratado após elaboração do Termo de Referência. Mais ainda, **os estudos ambientais, necessários para o processo de licenciamento do empreendimento, também deverão ser contratados em conjunto com a elaboração dos projetos de engenharia**. Dessa forma, esta Diretoria destaca que nenhuma



ação será realizada fora dos trâmites legais e que o processo de consulta às comunidades indígenas será realizado no momento adequado, seguindo todos os passos necessários para que o licenciamento ordinário seja cumprido integralmente. (doc. 14 - fls. 145 - anexado) (grifos acrescentados)

277. A Portaria DNIT nº 1.705/2007 traz ainda, em seu artigo 8º, a previsão de execução de obras mesmo que ausente sua viabilidade econômica quando verificadas "necessidades imperiosas de segurança nacional ou de caráter social inadiável" e que foi utilizada pelas demandadas no caso concreto para fundamentar a dispensa dos EVTEA.

278. Contudo, sem adentrar em pontos específicos sobre a hipótese de que versa o artigo mencionado, pois já discutidos nesta inicial - de que o dispositivo prevê de forma expressa que tais condições para a dispensa devem ser acompanhadas de **justificativas técnicas pela autoridade competente** (claramente em observância aos princípios da finalidade e motivação do ato administrativo) e de que a previsão de dispensa tem como objeto **não a elaboração dos EVTEA, mas a utilização de outros critérios** para justificar a execução da obra - cumpre apontar que mesmo nesses casos, de forma complementar, **devem ser realizados estudos técnicos de alternativas e de meio ambiente**. É o que determina a norma, conforme lê-se:

"Art. 8º Obras relativas a necessidades imperiosas de segurança nacional ou de caráter social inadiável, que não apresentem viabilidade econômica, poderão ser executadas **após definidas e justificadas como tais pela autoridade competente. Para essas obras devem ser realizados somente estudos técnicos de alternativas, inclusive de meio ambiente**". (Portaria DNIT 1.705/2007) (grifos acrescentados).

279. Nesse mesmo sentido o trecho do voto condutor exarado por ocasião do julgamento de Agravo Regimental pelo Superior Tribunal de Justiça, sobre a instalação da UHE São Luiz do Tapajós, abaixo transcrito, demonstra com clareza ímpar a importância dos estudos de viabilidade previamente ao licenciamento ambiental, objeto do caso concreto apresentado por esta ação:

"Há que se ressaltar que a realização dos estudos milita em



favor das comunidades envolvidas, pois, assim, terão a oportunidade de, por exemplo, conhecer os impactos ambientais a que as localidades estarão afetas, caso o projeto seja efetivamente implantado. O desenvolvimento desses estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental poderá permitir às comunidades envolvidas maior conhecimento e, conseqüentemente, possibilitará uma discussão mais ampla a respeito da viabilidade do empreendimento." (AgRg na SLS 1.745/PA, Rel. Ministro FELIX FISCHER, CORTE ESPECIAL, julgado em 19/06/2013, DJe 26/06/2013) (grifos acrescentados)

280. Diante desses apontamentos, não se encontra amparo legal e constitucional à dispensa dos EVTEA na forma pretendida pelas demandadas. Ainda mais no caso concreto deste trecho da Rodovia BR-364, localizada em um território com as singularidades socioambientais já descritas e que demandam a mais absoluta diligência das autoridades públicas no manejo dos instrumentos que integram os Direitos Ambientais Procedimentais.

281. Cumpre observar que a vulnerabilidade social e ambiental tem uma intrínseca relação na forma de expressão de seus impactos. **São os grupos populacionais mais frágeis que suportam desproporcionalmente os malefícios provocados pela degradação ambiental.** Nesse sentido, os direitos ambientais de ordem procedimentais têm papel fundamental para garantir a promoção da igualdade.

282. Diante deste quadro, vê-se que a dispensa dos EVTEA e a ausência de consulta prévia, violam normas do sistema protetivo procedimental existente no ordenamento jurídico nacional e internacional para fins de salvaguarda dos direitos fundamentais, especificamente dos povos indígenas e comunidades tradicionais e do meio ambiente impactados pelo projeto da BR-364 que se pretende construir.



III.4.5. EVTEA como efetivador da obrigação de precaução e prevenção estatal em relação ao meio ambiente

283. A elaboração dos EVTEA da forma preconizada na legislação e normas regulamentadoras, atenderia ainda aos princípios da precaução/prevenção, corolários dos princípios materiais do ambiente.

284. O princípio da precaução e prevenção está previsto na Declaração do Rio de Janeiro/92, que estatui que, havendo incerteza científica, o dano ambiental deve ser evitado¹⁴⁰.

285. Segundo a doutrina, o princípio da precaução/prevenção deverá ser implementado pela Administração Pública em cumprimento ao disposto no art. 37, *caput*, da Constituição da República:

“Contraria a moralidade e a legalidade administrativa o adiamento das medidas de precaução que devam ser tomadas imediatamente. (...) O princípio da precaução entra no domínio do direito público que se chama 'poder de polícia' da administração. O Estado que, tradicionalmente, se encarrega da salubridade, da tranquilidade, da segurança, pode e deve para este fim tomar medidas que contradigam, reduzam, limitem, suspendam algumas das liberdades do homem e do cidadão: expressão, manifestação, comércio, empresa. O princípio da precaução estende este poder de polícia. Em nome desse princípio, o Estado pode suspender uma grande liberdade, ainda que ele não possa apoiar sua decisão em uma certeza científica”, afirma François Ewald.

(...)

Ao aplicar o princípio da precaução, ‘os governos encarregam-se de organizar a repartição da carga dos riscos tecnológicos, tanto no espaço como no tempo. Numa sociedade moderna, o Estado será julgado pela sua capacidade de gerir os riscos’.

Deixa de buscar eficiência a Administração Pública que,

¹⁴⁰ Princípio 15: “Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.



não procurando prever danos para o ser humano e o meio ambiente, omite-se no exigir e no praticar medidas de precaução, ocasionando prejuízos, pelos quais será co-responsável.” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. Malheiros: 16a edição. 2008) (grifos acrescentados)

286. Confira-se, a propósito, a orientação jurisprudencial firmada no Superior Tribunal de Justiça e nesta Corte nesse sentido:

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR. LICENÇA AMBIENTAL. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. Em matéria de meio ambiente vigora o princípio da precaução que, em situação como a dos autos, recomenda a realização de audiências públicas com a participação da população local. Agravo regimental não provido. (AgRg na SLS 1.552/BA, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, CORTE ESPECIAL, julgado em 16/05/2012, DJe 06/06/2012)

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. DOCUMENTO DE ORIGEM FLORESTAL – DOF. IRREGULARIDADE. BLOQUEIO. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. NÃO EXISTÊNCIA. SEGURANÇA CASSADA.

I – Em questão ambiental, como no caso, deve-se privilegiar, sempre, o princípio da precaução, já consagrado em nosso ordenamento jurídico, inclusive com status de regra de direito internacional, ao ser incluído na Declaração do Rio, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio/92, como determina o seu Princípio 15, nestas letras: “- Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados devem aplicar amplamente o critério da precaução, conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes para prevenir a degradação ambiental.” (AMS 2007.39.01.000753-5/PA, Rel. Desembargador Federal Souza Prudente, Sexta Turma, e-DJF1 p.300 de 07/04/2008) (grifos acrescentados)



287. No caso concreto, trata-se na verdade de aplicação do **princípio da prevenção**, uma vez que **os danos/riscos advindos da construção das rodovias na região amazônica, já comentados em detalhe nesta exordial, são amplamente conhecidos pelas comunidades epistemológicas que tratam do tema**, como comprova a farta bibliografia apresentada no Relatório Técnico que acompanha a presente ação.

288. Nesse sentido, a interpretação e instrumentalização das normas que regulamentam os EVTEA devem ser sempre realizadas dentro do sistema no qual se inserem e complementada pelas demais normas que compõe o ordenamento jurídico, a partir de uma leitura constitucionalmente adequada e compatível com os tratados internacionais de direitos humanos¹⁴¹. Isso inclui, obviamente, os gestores públicos responsáveis pelos procedimentos administrativos de aplicação dos instrumentos de políticas públicas, no caso em tela, o DNIT.

289. Consoante o exposto, conclui-se que os EVTEA previstos na Lei nº 5.917/1973 a cargo das demandadas são **espécie do gênero de estudos prévios de impacto ambiental**, cujo escopo permite aprofundar o conhecimento sobre os impactos dos projetos de infraestrutura **que compõe o Plano Nacional de Viação em sua dimensão técnica, econômica e ambiental e possíveis alternativas de implementação**, conforme previsão legal e infralegal.

290. Os EVTEA, portanto, operam no sentido da efetivação dos direitos materiais ambientais, constituindo-se em uma obrigação estatal de caráter instrumental que visa garantir direitos fundamentais.

¹⁴¹ Ramalho, Allan. 2019. Repercussões processuais do microsistema protetivo das pessoas situadas em assentamentos informais: vulnerabilidade, necessidade e acesso à justiça (comentários ao CPC-2015);



III.5. DA DEPENDÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS DOS SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS E DA BIODIVERSIDADE E O DIREITO À ESTABILIDADE CLIMÁTICA

291. A construção da rodovia pode trazer benefícios econômicos. No entanto, como afirma o Relator, “mesmo que os benefícios econômicos superem os custos econômicos e culturais reais em uma escala macro (o que muitas vezes não acontece, uma vez que os custos reais de destruir uma floresta ou um ecossistema fluvial quase nunca são levados em consideração conta), os benefícios são recuperados desproporcionalmente por aqueles que não dependiam diretamente do recurso e os custos são impostos desproporcionalmente àqueles que dependiam. Como resultado, ‘a perda de serviços ecossistêmicos dependentes da biodiversidade provavelmente acentuará a desigualdade e a marginalização dos setores mais vulneráveis da sociedade, diminuindo seu acesso a materiais básicos para uma vida saudável e reduzindo sua liberdade de escolha e ação. O desenvolvimento econômico que não considera os efeitos sobre esses serviços ecossistêmicos pode diminuir a qualidade de vida dessas populações vulneráveis, mesmo que outros segmentos da sociedade se beneficiem.”¹⁴²

292. Além disso, as florestas amazônicas constituem o principal sumidouro de carbono da Terra (ou seja, têm a capacidade de absorver gases de efeito estufa (GEEs) como o dióxido de carbono, evitando que se acumulem na atmosfera e aquecendo nosso planeta) e, portanto, são essenciais para mitigar os efeitos das mudanças climáticas e até mesmo reduzir esses efeitos.

293. Considerando o valor ambiental do parque, ele passou a ser denominado Unidade de Conservação de Proteção Integral. O Parque está incluído no programa ARPA (Programa Áreas Protegidas da Amazônia). De acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) Lei n.º. 9.985/2000, que estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão dessas Unidades de Conservação, as unidades de Proteção Integral têm como objetivo, *inter alia*, a "manutenção dos

¹⁴² [A/HRC/34/49](#), p. 24.



ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais".

294. O projeto colocará em risco uma das áreas de maior biodiversidade do país, afetando cabeceiras de importantes rios da Amazônia e exigirá desmatamentos em grande escala para viabilizar a construção da rodovia, trazendo impactos negativos para a crise climática. Também prejudicará direitos fundamentais, como o direito à vida, o direito à saúde e a um meio ambiente saudável e estável, que dependem dos serviços ecossistêmicos e da biodiversidade para serem plenamente materializados.

295. A importância dos serviços ecossistêmicos e da biodiversidade para o pleno gozo dos direitos humanos foi recentemente enfatizada no trabalho do Relator Especial da ONU sobre a questão das obrigações dos direitos humanos relacionadas ao gozo de um ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável. De acordo com o relatório:

“O pleno gozo dos direitos humanos, incluindo os direitos à vida, saúde, alimentação e água, depende dos serviços prestados pelos ecossistemas. A provisão de serviços ecossistêmicos depende da saúde e sustentabilidade dos ecossistemas, que por sua vez dependem da biodiversidade. O pleno gozo dos direitos humanos, portanto, depende da biodiversidade, e a degradação e a perda da biodiversidade minam a capacidade dos seres humanos de desfrutar de seus direitos humanos.”¹⁴³

296. Deve ficar claro que muitos dos componentes do biodiversidade, as ameaças à biodiversidade e os benefícios que a biodiversidade oferece dimensões transfronteiriças ou globais¹⁴⁴ e, a este respeito, deve-se enfatizar desde o início, que o Brasil é o lar de quase 20 por cento da biodiversidade mundial, e portanto, os serviços ecossistêmicos prestados pela natureza do Brasil não são apenas de vital importância para a sociedade brasileira e a economia brasileira, mas também para a preservação do equilíbrio ambiental e do bem-estar social em escala global. MORE

¹⁴³ A/HRC/34/49, p. 5.

¹⁴⁴ A/HRC/34/49, p. 36.



297. Avançando para os direitos específicos em risco se a biodiversidade for degradada, a construção da rodovia prejudicará os seguintes direitos, que são protegidos tanto pela lei doméstica quanto pelo direito internacional, como segue:

III.6. DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA

298. O Princípio do Poluidor-Pagador conjugado com o Princípio da Precaução/Prevenção, em matéria ambiental, estabelece também a inversão do ônus da prova, em favor do meio ambiente, e contra o poluidor, que é quem deve comprovar que não causou a poluição, ou não permitiu situações fáticas que levam a uma possível (provável, no caso da construção da estrada) poluição.

299. O mesmo raciocínio deve ser aplicado aos órgãos e entidades públicas que, por sua inércia e omissão, deem ensejo ao risco ambiental. Especialmente em situações com as relatadas nestes autos, em que a União e o DNIT, deveriam proteger - por meio do cumprimento do dever de elaborar estudos e do direito de informar os impactados (direitos ambientais processuais) - patrimônio público e ambiental representado pela Amazônia Brasileira, bem como os povos indígenas e comunidades tradicionais impactados diretamente pelo projeto, sendo que estes claramente encontram-se na condição de vulnerabilidade e hipossuficiência frente aos órgãos públicos.

300. Assim, **o ônus da prova cabe ao poluidor da atividade potencialmente poluidora**. Essa é a orientação do Superior Tribunal de Justiça, a partir do entendimento que, em situações de dano ao meio ambiente, a tutela dos direitos coletivos *lato sensu*, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, é orientada a partir da integração entre os preceitos normativos do artigo 21 da Lei de Ação Civil Pública combinado com o artigo 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor (CDC); e nos termos preconizados pelo princípio da precaução:

“PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. CONTAMINAÇÃO COM MERCÚRIO. ART. 333 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ÔNUS DINÂMICO DA PROVA. CAMPO DE APLICAÇÃO DOS ARTS. 6º, VIII, E



117 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. POSSIBILIDADE DE INVERSÃO DO ONUS PROBANDI NO DIREITO AMBIENTAL. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA. (...)

5. No Direito Ambiental brasileiro, a inversão do ônus da prova é de ordem substantiva e ope legis, direta ou indireta (esta última se manifesta, p. ex., na derivação inevitável do princípio da precaução), como também de cunho estritamente processual e ope iudicis (assim no caso de hipossuficiência da vítima, verossimilhança da alegação ou outras hipóteses inseridas nos poderes genéricos do juiz, emanação natural do seu ofício de condutor e administrador do processo).6. Como corolário do princípio in dubio pro natura, "Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução" (REsp 972.902/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.9.2009), técnica que sujeita aquele que supostamente gerou o dano ambiental a comprovar "que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva" (REsp 1.060.753/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.12.2009).7. A inversão do ônus da prova, prevista no art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, contém comando normativo estritamente processual, o que a põe sob o campo de aplicação do art. 117 do mesmo estatuto, fazendo-a valer, universalmente, em todos os domínios da Ação Civil Pública, e não só nas relações de consumo (REsp 1049822/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 18.5.2009).8. Destinatário da inversão do ônus da prova por hipossuficiência - juízo perfeitamente compatível com a natureza coletiva ou difusa das vítimas - não é apenas a parte em juízo (ou substituto processual), mas, com maior razão, o sujeito-titular do bem jurídico primário a ser protegido. (...) (STJ, 2ª Turma, REsp 883.656, Rel. Min. Herman Benjamin, julg. 09/03/2010, publ. DJ 28/02/2012).

301. A hipossuficiência, para fins de inversão do ônus da prova, é aferida a partir da natureza difusa ou coletiva das vítimas (sujeito titular do bem jurídico primário a ser protegido), bem como pela dificuldade das demandantes em acessar os estudos elaborados pela administração pública, caso existam ou venham a ser produzidos.

302. Portanto, é necessário e juridicamente cabível a aplicação da inversão do ônus da prova ao caso em apreço, a fim de atribuir ao DNIT e à União o ônus comprovar



fática e tecnicamente (i) a viabilidade técnica, econômica e ambiental do trecho de ligação da BR-364 que se pretende construir anteriormente ao início da elaboração dos projetos de engenharia, especialmente de que não se configura um retrocesso ambiental a supressão de vegetação em Unidade de Conservação Integral (PNSD), bem como de que não há risco de lesão à direitos fundamentais dos povos indígenas e comunidades tradicionais que vivem na área de influência do projeto rodoviário (área de influência de 40 km do eixo da via, conforme dispõe o Anexo I, da Portaria Interministerial nº 60/2015); e (ii) a realização de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e comunidades tradicionais, nos termos definidos na Convenção nº 169 da OIT e demais tratados de direito internacional e legislação pátria, concomitante à elaboração dos estudos de viabilidade e previamente à elaboração dos projetos de engenharia.

303. Fundamental ressaltar que, no caso específico, o **princípio da precaução/prevenção** cumpre papel fundamental na inversão do ônus da prova. Isto porque os riscos possuem em seu sistema regulatório a ausência de provas diretas acerca das lesões provocadas ao meio ambiente. Nesse diapasão, as questões fáticas e de direito aqui apresentadas são corroboradas pelas informações técnicas que demonstram (i) a verossimilhança das alegações da demandante; (ii) a probabilidade da ocorrência dos danos ambientais em decorrência do projeto pretendido pelas demandadas e apoiada em vasto conhecimento técnico sobre os impactos caso não seja cercado de todas as medidas que previnam sua ocorrência, começando pelos estudos de viabilidade e pela consulta à consulta aos povos indígenas e comunidades tradicionais impactadas; (iii) os fortes indícios de prova de que as demandadas estão descumprido as suas obrigações legais.

304. Ainda em relação à aplicação do princípio da precaução/prevenção como fundamento para abonar a aplicação da inversão do ônus da prova, é assente a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema:

“PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA. **PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. APLICAÇÃO. PRECEDENTES. INVERSÃO DO ÔNUS**



DA PROVA. REQUISITOS. ANÁLISE. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. INOVAÇÃO RECURSAL. DESCABIMENTO. 1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC" (Enunciado Administrativo n. 3). 2. Inexiste violação dos arts. 371 e 489, § 1º, II e IV, do CPC/2015 quando o Tribunal de origem enfrenta os vícios alegados nos embargos de declaração e emite pronunciamento fundamentado, ainda que contrário à pretensão da recorrente. **3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou a orientação de que o princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório. Precedentes.** 4. É inviável, em sede de recurso especial, o reexame de matéria fático-probatória, nos termos da Súmula 7 do STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial." 5. Hipótese em que o Tribunal de origem, soberano na análise das circunstâncias fáticas da causa, afirmou estarem presentes os requisitos para a inversão do ônus da prova. 6. A inclusão de novo fundamento para a reforma do acórdão em sede de agravo interno configura inovação recursal, incabível em razão da preclusão consumativa. 7. Agravo interno desprovido." (AgInt no AREsp 1373360/PR, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/10/2019, DJe 17/10/2019). (grifos acrescentados).

305. Pelo exposto, é cabível a inversão do ônus da prova na presente demanda, em face da incidência i) do art. 21 da Lei nº 7.347/1985 cumulado com o art. 6º, VIII, da Lei nº 8.078/1990; e ii) **do princípio da precaução/prevenção.**

II.7. DA TUTELA DE URGÊNCIA

306. De acordo com o art. 300 do Código de Processo Civil: "a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo". Em sede de Ação Civil Pública, tem-se também como fundamento legal para a concessão de medida liminar, a



previsão do artigo 12 da Lei nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública - LACP)¹⁴⁵

307. Reforça esta possibilidade a previsão contida no artigo 84, § 3º, da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC)¹⁴⁶, aplicável à ação civil pública por favor do disposto no artigo 21 da LACP¹⁴⁷.

308. A plausibilidade do direito restou plenamente demonstrado nos itens anteriores, face à infringência das regras de relativas à defesa do patrimônio público e o desrespeito às normas e aos princípios constitucionais e de direito internacional que delineiam o regime jurídico afeto à proteção ao meio ambiente e às terras e populações tradicionais.

309. Conforme mencionado, em 9/11/2021, foi homologado e adjudicado o objeto da licitação constante do "Edital nº 130/2021" em favor da UNICA CONSULTORES DE ENGENHARIA LIMITADA, pelo valor de R\$ 6.076.000,00, conforme publicação no Diário Oficial da União (doc. 11 anexo). **Não tendo ocorrido, contudo, a assinatura do contrato**, conforme consta do Ofício nº 169405/2021 da Diretoria de Planejamento e Pesquisa do DNIT, datado de 02/12/2021. (doc. 12 anexo)

310. Além disso, o grave e iminente risco de danos irreparáveis é comprovado quando, nos autos do Inquérito Civil do MPF (doc. 14 anexo), constata-se que a **abertura da estrada já está em andamento desde 2019**, conforme havia sido denunciado pelas demandantes.

311. Informações prestadas pela Secretaria de Estado da Infraestrutura - SEINFRA,

¹⁴⁵ "Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo." Lei nº 7.347/1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm>. Acesso em: 25 out. 2021.

¹⁴⁶ Art. 84. Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento. (...) § 3º Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, citado o réu. Lei nº 8.078/1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm>. Acesso em: 25 out. 2021.

¹⁴⁷ Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. Lei nº 7.347/1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm>. Acesso em: 25 out. 2021.



no âmbito do Inquérito Civil (doc. 14, p. 403, anexo), em 10 de novembro de 2019, indicam que uma equipe do órgão liderada pelo então secretário Thiago Caetano, **iniciou a abertura de uma trilha de 90 quilômetros com destino ao município peruano de Pucallpa para fins de levantamento topográfico** e que o **trabalho previa alcançar o trecho dentro da Serra do Divisor, condicionado a obtenção de autorização do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio**, mas que não houve andamento. Ou seja, todo o trabalho de abertura de trilha na vegetação foi realizado **sem qualquer aval do órgão ambiental competente**.

312. Esta ação ilegal foi ainda ampliada e consolidada em estrada a partir da abertura da então trilha com maquinário de grande porte. O registro do crime ambiental consta no Inquérito Civil do MPF e é objeto de inquérito civil pelo Ministério Público do Acre¹⁴⁸. Ainda nos autos do Inquérito Civil do MPF, o Prefeito de Mâncio Lima, Isaac de Souza Lima, questionado pelo Parquet sobre a denúncia, indicou, em ofício de 11/08/2021 (doc. 14, p. 390, anexo), que o responsável fora uma empresa privada, mas que a mesma estaria respaldada por licença ambiental emitida pelo Instituto de Meio Ambiente do Acre - IMAC, órgão absolutamente incompetente para realizar o licenciamento de um empreendimento deste porte. No entanto, ao analisar-se o documento verifica-se que, na realidade, **trata-se de uma licença de "Plano de Exploração Florestal - PEF" e não para abertura do leito de uma estrada ou ramal**.

313. Nesse sentido, o perigo de dano e do próprio resultado útil do processo se revela na medida em que, na ausência do provimento jurisdicional que impeça o início da prestação dos serviços de elaboração de projetos básico e executivo de engenharia e do licenciamento ambiental **sem a realização do Estudo de Viabilidade Técnica e Ambiental - EVTA, da consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas e comunidades tradicionais afetadas, bem como das ações para qualificação da**

¹⁴⁸ Conferir reportagem de 28/11/2021. Disponível em: <https://www.juruaonline.com.br/ministerio-publico-inicia-investigacao-contra-isaac-e-sindicato-por-abrir-ramal-ate-o-rio-azul-sem-licenca-e-com-uso-da-maquina-publica/?utm_source=ReviveOldPost&utm_medium=social&utm_campaign=ReviveOldPost&fbclid=IwAR3h3a-Of0D7ZFS_ziSxbg9WTBwALbpHYteFnesVxqAfV8v_I9fCS4Vn5o>. Acesso em 30 nov. 2021.



Referência nº 64 - Isolados do Igarapé Tapada, restará definitiva a decisão sobre o empreendimento, de modo que os apontamentos e sugestões eventualmente suscitados nas discussões não terão condão de impedir a construção do empreendimento ou a mudança de sua localidade, importando grave lesão a direitos fundamentais. Bem como importará em potencial prejuízo ao erário, na medida que o EVTEA traria insumos para soluções mais eficazes e eficientes do ponto de vista técnico, econômico e ambiental, **bem como atestaria a própria viabilidade e pertinência da execução da obra viária.**

314. Ademais, a confirmação da continuidade do projeto nestas condições reforçará o sentimento local entre os que apoiam o empreendimento de sua inevitabilidade, incentivando que ações ilegais como a narrada acima se perpetuem, colocando em risco o meio ambiente e a integridade dos povos indígenas e comunidades tradicionais que lá habitam, além da possibilidade de contato com os povos isolados, que implicaria em danos catastróficos, como já exposto.

315. Ao mesmo tempo, não se vislumbra a irreversibilidade da tutela antecipada que possa comprometer ou causar prejuízos ao erário e a outros direitos potencialmente afetados em razão da paralisação da elaboração dos projetos de engenharia e do licenciamento ambiental. Especialmente por ser recentíssima a finalização do processo licitatório e a homologação da adjudicação do contrato ter ocorrido em **09/11/2021, sem ter sequer ocorrido a convocação da empresa vencedora para assinatura do contrato.**

316. Como é sabido, somente a assinatura do contrato é que gera o direito subjetivo da licitante vencedora de exigir eventual reparação por prejuízos suportados, até lá o vencedor da licitação é mero detentor de expectativa de direito, conforme jurisprudência assente do Tribunal de Contas da União¹⁴⁹, do Superior Tribunal de

¹⁴⁹“(…) o fato de o objeto de um dado certame ter sido adjudicado a uma empresa não implica em direito subjetivo da mesma em obter a contratação. O direito do adjudicatário é o de ser convocado em primeiro lugar, caso a Administração decida celebrá-lo, conforme vastamente pacificado pela jurisprudência e pela doutrina”. (TCU - Acórdão 868/2006 – Segunda Câmara, Processo 019.755/2005-2, Ministro relator LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA, Aprovação 17/04/2006) (grifos acrescentados)



Justiça¹⁵⁰, e do Supremo Tribunal Federal¹⁵¹.

317. Vê-se, portanto, que no caso em questão, a concessão da liminar é de todo viável, uma vez presentes ambos os requisitos.

318. Ressalte-se, uma vez mais, que o receio da ineficácia do provimento final, como demonstrado, também enseja a aplicação do **Princípio da Precaução/Prevenção**, disposto no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro/1992, bem como do **Princípio *in dubio pro natura***, a fim de evitar o dano ambiental através da prevenção no tempo certo.

¹⁵⁰ “PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO.PREGÃO. REVOGAÇÃO. CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. ART. 49, DA LEI 8.666/93. CONSUMAÇÃO DO CERTAME. SUPERVENIENTE CARÊNCIA DO INTERESSE DE AGIR. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

4. A exegese do art. 49, da Lei 8.666/93, denota que a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor confere mera expectativa de direito de contratar, sendo certo, ainda, que eventual celebração do negócio jurídico subsume-se ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública. Precedentes: RMS 23.402/PR, SEGUNDA TURMA, DJ 02.04.2008; MS 12.047/DF, PRIMEIRA SEÇÃO, DJ 16.04.2007 e MC 11.055/RS, PRIMEIRA TURMA, DJ 08.06.2006.

¹⁵¹ EMENTA:- Mandado de segurança. Decisão do Tribunal de Contas da União que anulou a Concorrência MARE n.º 004/98, destinada à prestação de serviços de apoio marítimo à massa da extinta Companhia 2. Representação ao TCU, proposta pela impetrante, julgada procedente pela Corte de Contas, por ter sido comprovada a ocorrência de irregularidades na licitação. 3. **Incabível falar-se em direito líquido e certo da impetrante à adjudicação compulsória e consequente consecução do contrato dos serviços licitados, eis que “o ato administrativo em que se basearia seu suposto direito foi considerado nulo, por vício insanável, não cabendo, destarte, dele extrair efeitos jurídicos a beneficiarem a requerente no que pretende”**. 4. Mandado de segurança indeferido. (MS 23.723/DF,

Relator Min. Néri da Silveira, DJ 22-03-2002, p. 32, Tribunal Pleno) (grifos acrescentados)



IV. DOS PEDIDOS

Em razão do exposto, as demandantes requerem a concessão da MEDIDA LIMINAR para que, sem ouvir as demandadas (*inaudita altera pars*) e com a devida urgência exigida para se evitar o risco de danos graves e irreversíveis, para:

(i) **suspender imediatamente o "Edital nº 130/2021, na modalidade Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC (RDC nº 130/2021-00), em sua forma eletrônica"**, conduzido pelo DNIT, cujo objeto é Contratação de empresa especializada para a Elaboração de Estudos e Projetos Básicos e Executivos de Engenharia visando à execução das obras de Implantação, Pavimentação e Adequação de Capacidade e Segurança com Eliminação (doc. 07 anexo), e o ato de **Homologação e Adjudicação do referido processo licitatório** (doc. 11 anexo);

(ii) determinar que a **UNIÃO** e o **DNIT** se abstenham de realizar qualquer outro procedimento licitatório com finalidade de construção do trecho da BR-364 na ligação entre o Município de Cruzeiro de Sul e a fronteira com o Peru, enquanto não forem realizados os Estudos de Viabilidade Técnica e Ambiental (EVTEA), previstos na Lei nº 5.917 de 1973 e Portaria DNIT nº 1.705 de 2007 e enquanto não houver a realização de consulta prévia, formal, livre e informada, nos moldes em que determina a Convenção nº. 169, da OIT, aos povos indígenas e comunidades tradicionais, direta ou indiretamente, afetados pelo empreendimento, nos termos estabelecidos pela Portaria Interministerial nº 60 de 2015.

(iii) determinar que o **IBAMA** deixe de licenciar qualquer tipo de projeto ou atividade relacionados à construção do trecho da BR-364 na ligação entre o Município de Cruzeiro de Sul e a fronteira com o Peru, enquanto não for realizado o Estudo de Viabilidade Técnica e Ambiental (EVTEA), previsto na Lei nº 5.917 de 1973 e Portaria DNIT nº 1.705 de 2007 e enquanto não houver



a realização de consulta prévia, formal, livre e informada, nos moldes em que determina a Convenção n.º 169, da OIT, aos povos indígenas e comunidades tradicionais, direta ou indiretamente, afetados pelo empreendimento, nos termos estabelecidos pela Portaria Interministerial n.º 60 de 2015.

(iv) determinar à **FUNAI** que desenvolva as ações necessárias de localização para qualificar o estudo da Referência n.º 64 - Isolados do Igarapé Tapada, com objetivo de confirmar a presença de povos indígenas isolados na área de influência do projeto da BR-364;

(iv) determinar o **pagamento de multa diária**, a ser quantificada por esse duto juízo, a incidir sobre o patrimônio pessoal do responsável pelos itens II e III, no caso de inadimplência ou mora injustificada.

Requerem, ainda, as demandantes:

- a) seja determinada a citação das demandadas, nos endereços indicados nesta inicial, para, querendo, apresentar contestação no prazo legal, sob pena de revelia.
- b) o julgamento de **procedência dos pedidos** para, em caráter definitivo:

b.1) DECLARAR a nulidade do "Edital n.º 130/2021, na modalidade Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC (RDC n.º 130/2021-00), em sua forma eletrônica" (doc. 07 anexo);

b.2) CONDENAR a **UNIÃO** e **DNIT** a obrigação de não fazer, consistente no impedimento de tomar qualquer decisão administrativa ou política, relacionada à implementação do trecho da BR-364 objeto desta ação, enquanto não for realizado os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), previsto na Lei n.º 5.917 de 1973 e Portaria DNIT n.º 1.705 de 2007



e enquanto não houver a realização de consulta prévia, formal, livre e informada, nos moldes em que determina a Convenção n.º. 169, da OIT, aos povos indígenas e comunidades tradicionais, direta ou indiretamente, afetados pelo empreendimento, nos termos estabelecidos pela Portaria Interministerial n.º 60 de 2015, , bem como enquanto não forem realizadas pela FUNAI a qualificação do estudo da Referência n.º 64 - Isolados do Igarapé Tapada, com objetivo de confirmar a presença de povos indígenas isolados na área de influência do projeto da BR-364;

b.3) CONDENAR o IBAMA à obrigação de não fazer consistente em não promover o licenciamento do trecho da BR-364 que já se encontra sob sua análise, enquanto não for realizado os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), previsto na Lei n.º 5.917 de 1973 e Portaria DNIT n.º 1.705 de 2007 e enquanto não houver a realização de consulta prévia, formal, livre e informada, nos moldes em que determina a Convenção n.º. 169, da OIT, aos povos indígenas e comunidades tradicionais, direta ou indiretamente, afetados pelo empreendimento, nos termos estabelecidos pela Portaria Interministerial n.º 60 de 2015, bem como enquanto não forem realizadas pela FUNAI a qualificação do estudo da Referência n.º 64 - Isolados do Igarapé Tapada, com objetivo de confirmar a presença de povos indígenas isolados na área de influência do projeto da BR-364;

- c) **SUSPENDER imediatamente os efeitos do art. 3º do Decreto presidencial nº 97.839, de 16 de junho de 1989**, que criou o Parque Nacional da Serra do Divisor, em face de sua inconstitucionalidade decorrente da posterior edição da Lei nº 9.985/2000 -- Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).
- d) determinar a aplicação da inversão do ônus da prova à presente ação civil pública, nos termos fundamentados pelo art. 21 da Lei 7.347/1985, cumulado com o art. 6º, VIII, da Lei nº. 8.078/1990; e pelo princípio da precaução;



- e) seja deferida a produção de todas as provas admitidas em direito, em especial a oitiva de testemunhas, juntada de novos documentos, além de outras provas que se mostrarem necessárias.
- f) por fim, a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, em vista do disposto no artigo 18 da Lei nº 7.347/85.
- g) Dá-se a causa o valor de R\$ 6.076.000,00 (seis milhões e setenta e seis mil reais), conforme proposta vencedora do certame licitatório do RDC nº 1302021.

Nestes termos,
aguarda deferimento.
São Paulo, 06 de dezembro de 2021.

Hélio Wicher Neto
OAB/SP nº 306.272

Michael Freitas Mohallem
OAB/SP 218.671

Luiz Henrique Eloy Amado
Advogado indígena
OAB/MS nº 15.440

Tito de Souza Menezes
Advogado indígena
OAB/AM nº 10.688

Cristiane Soares de Soares
Advogada indígena
OAB/AM nº 8.859

Rogério Srône Xerente
Advogado indígena
OAB/TO nº 10.050

