



**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Tribunal Regional Federal da 1ª Região**

PROCESSO: 1030161-68.2024.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1001856-77.2024.4.01.3200

CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

POLO ATIVO: UNIÃO FEDERAL

POLO PASSIVO: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA

REPRESENTANTES POLO PASSIVO: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO - SP164056-A

RELATOR(A): FLAVIO JAIME DE MORAES JARDIM



**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
**Tribunal Regional Federal da 1ª Região**  
**PJe/TRF1ª – Processo Judicial Eletrônico**

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 1030161-68.2024.4.01.0000

## RELATÓRIO

Adoto o relatório da decisão por meio da qual foi analisada a medida cautelar:

*"A referida ACP foi ajuizada pelo Laboratório de Observação do Clima contra a UNIÃO, o IBAMA e o DNIT, com o objetivo de "anular a Licença Prévia (LP) nº 672/2022 emitida no processo Ibama nº 02001.006860/2005-95, para o empreendimento BR 319/AM - Trecho Porto Velho/RO - Manaus/AM, que visa à pavimentação e à restauração do trecho rodoviário do km 250,7 ao km 656,4".*

*Foi então proferida decisão determinando a "SUSPENSÃO imediata dos efeitos da Licença Prévia nº 672/2022, emitida pelo IBAMA ao DNIT" (id. 2128682947).*

*Ademais, para o caso de eventual descumprimento, arbitrou-se "multa de R\$ 500.000,00 (quinquinhos mil reais) sobre o patrimônio pessoal do agente público responsável, na forma dos arts. 536, §1º e 537, todos do CPC".*

*A principal preocupação destacada na decisão agravada é com o impacto ambiental significativo, decorrente do aumento do desmatamento e da degradação florestal, que será ocasionado nas áreas ao redor do empreendimento BR 319/AM - Trecho Porto Velho/RO - Manaus/AM, trecho rodoviário do km 250,7 ao km 656,4", caso ele seja retomado e concretizado.*

*De acordo com a decisão agravada, o referido impacto será causado por atividades ilícitas como grilagem de terras, exploração ilegal de madeira e transformação de florestas em pastagens.*

*Há também menção a conflitos fundiários e pressão sobre os recursos naturais e áreas de conservação.*

*Isso em razão de se ter considerado que (i) os estudos realizados foram insuficientes e/ou deficitários; (ii) o IBAMA teria atuado de forma contraditória; (iii) não foram adotadas, ao longo dos anos, as medidas de fortalecimento de governança ambiental necessárias ao prosseguimento do empreendimento; (iv) houve deficiência na consulta aos povos indígenas; e que (vi) a simples expectativa da retomada das obras traz graves consequências ao meio ambiente.*

*A seguir, excertos da decisão agravada sobre cada um desses pontos (id. 2128682947):*

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

**(ii) Atuação contraditória do IBAMA:**

*"[a] despeito da certeza quanto ao principal impacto negativo previsto para obra do "trecho do meio" da BR-319 – desmatamento massivo e recrudescimento dos ilícitos relacionados à ocupação predatória da Floresta Amazônica (grilagem, exploração madeireira e conversão de grandes áreas de floresta em pasto), o IBAMA emitiu o Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-AM/Ditec-AM/Supes-AM (id. 2000555192), seguido do despacho nº 13111870/2022-CGLin/Dilic (id. 2000555192) de 20/07/2022 e do despacho nº 13169149/2022-DILIC (id. 2000555194), pela aprovação da Licença Prévia nº 672/2022. A aprovação está motivada na assertiva de que o cenário de governança ambiental não compete ao DNIT. Com isso, foram menosprezados os sérios impactos ambientais atrelados à reconstrução da rodovia BR-319, com*

*indevida redução da amplitude de riscos e danos que devem ser efetivamente controlados e evitados por meio de regular licenciamento ambiental".*

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

**(iii) Ausência de governança ambiental:**

*"[c]omo dito, ao tratarmos de condições que devem existir antes da recuperação da estrada, estamos a tratar, verdadeiramente, de criar um cenário para viabilidade ambiental das obras da BR-319, para que a rodovia não se transforme em forte vetor de intenso desmatamento da Floresta Amazônica. Este cenário de governança ambiental e controle de desmatamento deve ser estabelecido antes da recuperação da rodovia, sob pena de não se prestar a evitar o dano ambiental já projetado para as áreas de entorno. Ao ignorar a necessidade de preexistência de governança ambiental, a Licença Prévia nº672/2022 contraria o disposto no art. 50, §1º da Lei nº9.784/1999, afastando-se dos motivos técnicos determinantes que conduzem à conclusão pela inviabilidade ambiental do empreendimento. Nesta medida, se toda a documentação técnica do IBAMA conclui pela necessidade de providências imprescindíveis à prevenção e contenção do desmatamento ilegal, condicionando a viabilidade ambiental da BR-319 à preexistência de governança ambiental forte nas áreas de entorno; ao atestar a viabilidade ambiental, sem que tais cenários preexistam, a licença prévia contraria 15 anos de reconhecimento técnico categórico pela inviabilidade ambiental do empreendimento".*

**(iv) Deficiência na consulta aos povos indígenas:** *"[e]nquanto o autor sustenta que não foram feitas consultas prévias aos povos indígenas afetados pelo empreendimento, destacando que o estudo de componente indígena deixaria de fora comunidades que serão afetadas; os réus sustentam que foram realizadas audiências públicas, com apresentação dos estudos de componente indígena, supostamente aceito pelas comunidades, o que motivou a anuência da FUNAI. Primeiro, o direito de consulta é importante direito de participação que garante aos povos afetados por algum empreendimento a participação e a influência nos processos decisórios. Conforme o art. 6º da Convenção 169, os governos têm o dever de consultar os povos indígenas toda vez que alguma medida legislativa ou administrativa puder afetá-los. Para tanto, a consulta deverá ocorrer de forma prévia, livre, informada, de boa-fé e mediante procedimentos culturalmente adequados. Estes critérios que qualificam a consulta não estão demonstrados, pelos documentos dos autos. Segundo, a FUNAI não fala em nome de indígenas e não está autorizada, para os fins da consulta da Convenção 169 da OIT, a consentir com empreendimentos que impactarão não apenas as comunidades da área de afetação (impacto indireto) dos empreendimentos. No mesmo sentido, não podem audiências públicas serem consideradas veículo apropriado para a consulta prévia das comunidades tradicionais impactadas. A realização de audiências públicas não é sinônimo de consulta prévia, livre e informada, por meios culturais apropriados e com vistas à formação da vontade. Se já emitida a Licença Prévia nº672/2022, sem que realizada a consulta aos povos impactados, na exata forma estabelecida pela Convenção 169 da OIT, fica esvaziada a natureza prévia do direito de ser consultado".*

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

Paralelamente, em 22.8.2024, a Presidência deste e. TRF-1 indeferiu pedido de suspensão de liminar formulado pelo DNIT nos autos da SLS nº 1027587-72.2024.4.01.0000, com fundamento no princípio da prevenção ambiental e nas limitações cognitivas da estreita via da SLS (id. 423391566):

*"Tratando-se de matéria ambiental, dada a vigência do princípio constitucional da prevenção, a dúvida sobre os impactos gerados no meio ambiente recomenda ao gestor o não agir, a prudência, de modo que o perigo à ordem pública não se faz presente pela suspensão acautelatória do avanço das obras, mas sim pelo seu avanço sem as medidas estruturais que, já hoje, se fazem necessárias. Demais disso, o estado da BR-319 não se fez alterar recentemente, tratando-se de obra que, há muito, vem sendo ponderada e discutida. O deslinde da causa, assim, deve ocorrer perante os juízos competentes em 1º e 2º graus, não se tratando de hipótese que exija a intervenção excepcional característica do instrumento da suspensão.*

*Portanto, tendo em vista que a suspensão de liminar e sentença não pode fazer as vezes de recurso processual, não enxergo impactos na decisão que demandem antecipação de juízos meritórios, os quais devem ser feitos no julgamento do recurso de agravo de instrumento".*

No dia 6.9.2024, a UNIÃO, o IBAMA e o DNIT interpuseram agravos de instrumento contra a decisão de primeiro grau.

A União alega (id. 424503264):

**a) ilegitimidade passiva da associação autora:**

- "A r. decisão agravada atribui legitimidade para o LABORATÓRIO, QUE TEM FINALIDADE CLARA: APOIAR FINANCEIRAMENTE E LOGISTICAMENTE AS INICIATIVAS DA REDE "OBSERVATÓRIO DO CLIMA".
- "A defesa do meio ambiente é objetivo do OBSERVATÓRIO, QUE NÃO INTEGRA A DEMANDA, MAS RECEBE APOIO FINANCEIRO DA PARTE AUTORA. Pela liberdade de associação, o Laboratório poderia inserir em suas finalidades a defesa do meio ambiente, mas não o fez. Assim, não é possível lhe atribuir finalidade diversa daquela prevista em seu estatuto para lhe conferir legitimidade em razão de pertinência temática, sendo restrita ao apoio financeiro do Observatório".
- "E o Observatório não tem personalidade jurídica, como indica o parágrafo 1º do seu estatuto. Assim, a finalidade de quem apóia financeiramente não pode ser confundida com a finalidade da rede apoiada, ainda que desprovida de personalidade. Veja, Exa., que a r. decisão agravada cita os objetivos do Observatório para justificar a legitimidade ativa do Laboratório".

**b) inadequação da via eleita:** "A lei da ACP tem como objeto ações de cunho condenatório, não desconstitutivo ou declaratório, não havendo pedido condenatório em face dos réus. Para comprovar a presente alegação, a União transcreve os pedidos: Diante de todo o exposto, requer: (i) A concessão da tutela antecipada para suspender a eficácia da Licença Prévia nº 672/2022, até decisão final de mérito no presente processo; (ii) A citação dos réus para, querendo, contestarem a ação no prazo legal; (iii) A intimação do representante do Ministério Público Federal, para que se manifeste na qualidade de custos legis; e (iv) Ao final, o julgamento de procedência da demanda para confirmar a tutela antecipada e anular a Licença Prévia nº 672/2022, assim como quaisquer atos administrativos dela decorrentes".

**c) Premissa fática equivocada - constituição de um novo grupo de trabalho e apresentação de todos os estudos necessários:**

- "Para tanto, como razões de decidir, realiza um contexto histórico do caso e considera essencialmente os estudos feitos em 2022, pressupondo, a partir daí, a inadequação da emissão da LP nº. 672/2022. Ocorre que essa pressuposição é errônea e equivocada, por quanto ignora totalmente o recente Relatório de março de 2024, produzido pelo Grupo de Trabalho instituído em 2023, por força da Portaria 1.109, de 16 de novembro de 2023, do Ministério dos Transportes. Conforme se demonstra mais à frente, esse Relatório suplanta vários aspectos dos estudos passados, que demonstrariam a validade e legalidade da LP nº. 672/2022 emitida pelo IBAMA".
- "De mais a mais, uma das importantes ações apresentadas pelo Grupo de Trabalho, é a Implantação de Postos de Fiscalização, propiciando a atuação coordenada, que será possível com a instalação de Portais Terrestres de Fiscalização Integrada, no início e no final do trecho do meio para controle da madeira transportada e retirada da floresta, bem como do aumento da governança, com a instalação de base de fiscalização da polícia federal, polícia civil, fiscalização das secretarias de fazenda estaduais, inspeção sanitária, IBAMA, ICMBio, permitindo uma ação integrada de governança fiscal e ambiental no entorno de rodovias, reforçando a consonância com o item 5 do Relatório, que esta ação é importante para prover uma melhor governança e da presença do Estado, as estratégias de monitoramento do uso da rodovia e de seu entorno"

**d) Criação do Mosaico de Unidades de Conservação:** "Outro ponto relevante a ser observado é a Criação do Mosaico de Unidades de Conservação, nesses termos apresentando que em decorrência dessa recomendação o "Trecho do Meio" da BR-319/AM atualmente já é quase todo cercado por Unidades de Conservação Federais e Estaduais, constituídas por florestas e parques legalmente protegidas, em virtude de ações realizadas pelo DNIT em parceria com o ICMBIO e o Exército Brasileiro. A presença e manutenção dessas áreas diminuem bastante as chances de desmatamentos na região, preservando a fauna (animais) e a flora (plantas)"

**e) Atendimento aos Requisitos da licença prévia:** "Necessário reiterar, ainda, que a fase atual do licenciamento é etapa de Licença Prévia, cujo objetivo principal é avaliar a viabilidade ambiental do empreendimento. Portanto, nesta fase, não se pode esperar que todas as ações necessárias para garantir a contenção do desmatamento e/ou mitigar outros eventuais impactos ambientais estejam totalmente concluídas e realizadas. A adequação e a implementação suficiente das ações em curso (necessárias para sustentar a viabilidade ambiental do empreendimento, conforme condições estabelecidas na Licença Prévia) que visam garantir o pleno monitoramento e controle ambiental da região, serão decisivas para a possibilidade do empreendimento vir a obter a licença de instalação no futuro próximo, motivo pelo qual não há, e nem haverá, qualquer prejuízo ambiental com a retirada da suspensão dos efeitos da Licença Prévia nº 672/2022 – ao contrário, a sua suspensão, sim, gerará efeitos em cascata em diversas ações ao poder público".

**f) realização adequada do EIA/RIMA e do ECI por parte do DNIT:**

- "Além disso, não se pode olvidar o fato de que os estudos ambientais desenvolvidos pelo DNIT no âmbito do processo de licenciamento ambiental, entre eles o Estudo de Impacto Ambiental - EIA, Relatório de Impacto ao Meio Ambiente - RIMA, Estudo do Componente Indígena - ECI, foram elaborados segundo as orientações e normativos do órgão licenciador IBAMA e do órgão interveniente ao licenciamento ambiental FUNAI, por intermédio de Termo de Referência para elaboração do EIA/RIMA e do ECI, e a repavimentação da BR-319/AM, no trecho do meio, sendo que foi considerado viável ambientalmente".
- "Cumpre destacar, por oportuno, que o DNIT também desenvolveu diversos estudos ambientais considerando a caracterização climática, incorporada nos seguintes capítulos do Estudo de Impacto Ambiental: Capítulo 6 - Diagnóstico do Meio Físico, Capítulo 7 - Análise dos Impactos Ambientais e Capítulo 11 - Prognóstico Ambiental. Esses capítulos abordam os impactos decorrentes da implantação e operação da rodovia na temática climática e na qualidade do ar, bem como o prognóstico ambiental correspondente, de modo que também não há como se falar que o licenciamento promovido pela LP desconsiderou tal vetor, ainda que o impacto climático argumentado na petição inicial não se

relaciona com a solução tecnológica aplicada no empreendimento em questão e sim do possível aumento do desmatamento ilegal que seria gerado pela suposta insuficiência da governança ambiental nas áreas próximas à rodovia. Ainda assim e em consonância com o que foi apresentado anteriormente, a repavimentação contribuirá para a fiscalização e controle do desmatamento ilegal. Em especial: a implementação de Portais Terrestres de Fiscalização Integrada, no início e no final do trecho intermediário, permitirá o maior controle da madeira transportada e retirada da floresta. Além disso, a instalação de bases de fiscalização da Polícia Federal, Polícia Civil, Secretaria da Fazenda Estadual, inspeção sanitária, IBAMA e ICMBio deverá promover a possibilidade de ação integrada de governança fiscal e ambiental no entorno das rodovias, contribuindo assim para o fortalecimento das ações institucionais e para a diminuição do desmatamento e dos impactos climáticos".

- Com a aprovação do ECI pelas comunidades indígenas Parintintin, Mura e Apurinã, a FUNAI emitiu anuênciam para a Licença Prévia, por intermédio do Ofício nº 473/2022/DPDS/FUNAI (SEI FUNAI 4117263 - SEI DNIT 12069942), encaminhado ao IBAMA em 12 de maio de 2022. O DNIT encaminhou a versão consolidada do Estudo do Componente Indígena - Final, composto dos Volume 1 (SEI DNIT 12502649), Volume 2 (SEIDNIT 12502650), e Volume 3 (SEI DNIT 12502652), versão Setembro/2022, para a FUNAI, por intermédio do Ofício nº 14992/2023/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE (SEI/DNIT13580309)".

**g) Perigo da demora:**

- Atualmente o empreendimento BR 319/AM – Trecho Porto Velho/RO – Manaus/AM, no chamado Trecho do Meio, para o qual foi expedida Licença Prévia (LP) nº 672/2022 (SEI DNIT 12170028), emitida pelo IBAMA ao DNIT, está em fase avançada de desenvolvimento do projeto básico de repavimentação, bem como estão em andamento os últimos estudos para requerimento e obtenção da Licença de Instalação".
- "Para que haja início efetivo de obra, o DNIT deverá ainda: Finalizar o desenvolvimento e aprovar os projetos de engenharia, atualmente em fase de projeto básico; Concluir a elaboração do Plano Básico Ambiental PBA-ECI, que necessitada aprovação do Plano de Trabalho por parte da FUNAI para o seu desenvolvimento; Concluir o Inventário Florestal e protocolá-lo no SINAFLOR visando a obtenção da ASV para as obras; Requerer e obter então a Licença Ambiental de Instalação; Ligar e contratar os serviços de gestão ambiental para executar as medidas de mitigação e compensação de impactos ambientais".
- "Em outras palavras, a SUSPENSÃO imediata dos efeitos da Licença Prévia (LP) nº672/2022 (SEI DNIT 12170028), implicará na necessidade de o DNIT despender mais recursos para atualizar ou até refazer estudos e projetos desse empreendimento. Isso implica inclusive no risco de estudos e projetos inteiros se tornarem inaproveitáveis em decorrência de desatualização.
- "Assim, não obstante restar demonstrada a validade da licença concedida, resta evidente que o juízo, em sede de cognição sumária, acabou por ignorar um trabalho de muito longo prazo, e que, evidentemente exigiria dilação probatória para demonstração de sua nulidade".

O IBAMA, no seu agravo, destacou, entre outras questões, o estabelecimento de condicionantes, a partir da licença prévia, para que sejam obtidas as demais licenças (instalação e operação) e iniciadas as obras. Destacou, de forma explícita, o perigo da demora derivado da liminar deferida e a ausência de periculum in mora inverso (id. 424453444):

**a) Plano Básico Ambiental (PBA):** "[o] PBA, também conhecido como Plano de Gestão Ambiental (PGA), é um documento técnico solicitado no licenciamento ambiental, que tem por objetivo nortear a etapa de acompanhamento da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) de atividades ou de empreendimentos. O PBA sistematiza as ações e atividades que constituem as medidas de prevenção e tratamento dos impactos ambientais e de monitoramento ambiental, incluindo as diretrizes de adoção dessas medidas e seu detalhamento executivo".

**b) Inventário florestal:** "[o]ntra ação a ser executada no contexto da LP 672/2022 é a elaboração de inventário florestal, que tem por objetivo subsidiar a emissão da Autorização de Supressão Vegetal e a elaboração do programa de plantio compensatório, de acordo com a legislação vigente".

**c) Medidas de proteção indígena:** "[a] Licença Prévia prevê medidas relacionadas ao componente indígena, exigindo, dentre outras providências, que o empreendedor adquira a área sugerida no EIA/RIMA para usufruto sustentável e exclusivo dos povos Mura e Munduruku. De forma complementar, a Licença Prévia sugere a articulação junto ao ICMBio, para avaliar a possibilidade de transformar a área a ser adquirida em unidade de conservação de uso sustentável e exclusivo daquelas etnias".

**d) Outras condicionantes:** "[p]ara além das ações acima, constam outras como: apresentar projeto de engenharia e projeto executivo, elaborar mapas, confeccionar a plotagem da localização de todas as propriedades/benfeitorias que serão desapropriadas".

**e) periculum in mora:** "[e]m outras palavras, a licença prévia não autoriza a execução de nenhum tipo de obra, o que demonstra a falta de periculum in mora para o deferimento da tutela de urgência neste caso".

**f) Periculum in mora inverso:** "[a] paralisação do procedimento de licenciamento acarreta periculum in mora inverso, razão pela qual a r. decisão agravada deve ser reformada".

**g) Prejuízos ambientais e sociais:** "[s]ob o ponto de vista ambiental, a manutenção da rodovia em seu estado atual, isto é, sem pavimentação asfáltica, também causa severos danos ao meio ambiente - como processos erosivos,

*assoreamento de corpos hídricos por lixiviação do material solto e soterramento da vegetação lindeira, constituindo barreiras para deslocamento de fauna".*

Já o DNIT, a seu tempo, traz os seguintes argumentos (*id. 424681263*):

**a) A validade da Licença Prévia:** "[v]erifica-se que a r. decisão ora agravada realiza um contexto histórico do caso e considera essencialmente os estudos feitos em 2022, pressupondo, a partir daí, a inadequação da emissão da LP nº. 672/2022. Ocorre que essa pressuposição é errônea e equivocada, porquanto ignora totalmente o recente Relatório de março/2024, produzido pelo Grupo de Trabalho instituído em 2023."

**b) Cumprimento de condicionantes ambientais:** "não podem ser menosprezadas as ações da autarquia visando o atendimento de cada uma das condicionantes ambientais da LP nº 672/2022. Para tanto, veja-se adiante o quadro resumo com o status do atendimento das condicionantes pelo DNIT, demonstrando e ratificando o permanente compromisso da autarquia para o cumprimento do licenciamento ambiental estabelecido ao longo das décadas em que vem se desenvolvendo".

**c) Atuação junto aos órgãos ambientais e indígenas:** "[v]ale dizer, ainda, em especial, para a comunidade indígena, que a FUNAI considerou que o Componente Indígena dos Estudos de Impacto Ambiental (CIEIA) do licenciamento ambiental da pavimentação e reconstrução da rodovia BR-319;AM (trecho km 250,0 ao km 655,0), apto para apresentação aos indígenas das comunidades envolvidas, por intermédio do Ofício nº 1/2022/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI (SEI FUNAI 3748200 - SEI DNIT 10233567), de 03 de janeiro de 2022, sendo que foram realizadas apresentações do Estudo do Componente Indígena às comunidades Indígenas das Etnias Parintintin, Mura, e Apurinã, para aprovação do ECI pela comunidades indígenas, com a participação da FUNAI, DNIT, e antropólogos do Consórcio Etnias 319, contratada do DNIT, realizou nos dias 18 de fevereiro de 2022, 27 de julho de 2024, 24 de fevereiro de 2022, e 25 a 26 de abril de 2022".

**d) Dispêndio de dinheiro e tempo com o cumprimento das condicionantes derivadas da licença prévia já emitida:**

- "Ainda nessa esteira, como se não bastasse a clara lesão sobredita, é possível divisar os danos à economia pública sob outra perspectiva. Ora, eventual manutenção da decisão impugnada impõe à Administração Pública a necessidade de novas audiências, novas providências visando o atendimento a condicionantes ambientais (já atendidas). Tal exigência incorre em grave lesão à economia pública, uma vez que ocasionará gastos adicionais além dos valores (custos humanos, administrativos e políticos) já dispendidos e que serão literalmente desperdiçados".
- "Ou seja, trata-se de um montante da ordem de uma centena de milhões de reais despendidos com o licenciamento ambiental até o momento, de modo que, além dos recursos a serem despendidos com a atualização de estudos e projetos, há que considerar os custos futuros incorridos na inexistência de pavimento no Trecho do Meio da BR-319/AM".

É o relatório".

A medida cautelar foi deferida, nos seguintes termos: "Em face do exposto, com fundamento no art. 1.019, inciso I, do CPC, atribuo o efeito suspensivo requerido pela UNIÃO, pelo IBAMA e pelo DNIT, para suspender a decisão agravada (*id. 2128682947*), mantendo a eficácia da Licença Prévia (LP) nº 672/2022 emitida no processo Ibama nº 02001.006860/2005-95, para o empreendimento BR 319/AM - Trecho Porto Velho/RO - Manaus/AM, que visa à pavimentação e à restauração do trecho rodoviário do km 250,7 ao km 656,4", autorizando, ainda, o prosseguimento do processo de licenciamento."

O Laboratório do Observatório do Clima apresentou contrarrazões.

Foi interposto agravo interno por Laboratório do Observatório do Clima.

A União apresentou contrarrazões ao agravo de instrumento.

O DNIT apresentou contrarrazões ao agravo interno.

É o relatório.

Desembargador Federal **FLÁVIO JARDIM**  
Relator



PODER JUDICIÁRIO  
Tribunal Regional Federal da Primeira Região

---

**AGRADO DE INSTRUMENTO (202) 1030161-68.2024.4.01.0000**

---

**VOTO**

Voto prevalecente proferido por nota taquigráfica e juntado no ID 445236027.



**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL  
Tribunal Regional Federal da 1ª Região  
PJe/TRF1ª – Processo Judicial Eletrônico**

---

**AGRADO DE INSTRUMENTO (202) N° 1030161-68.2024.4.01.0000**

---

**VOTO****O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL FLÁVIO JARDIM - Relator:****I.**

Estão preenchidos os requisitos de admissibilidade.

Reitero os fundamentos da decisão monocrática, agora em julgamento definitivo.

**II. Legitimidade Ativa do Autor e Pedido de efeito suspensivo**

Conforme se extrai do relatório, foram interpostos agravos de instrumento pela União, pelo IBAMA e pelo DNIT contra a decisão que determinou a suspensão da Licença Prévia nº 672/2022, concedida pelo IBAMA ao DNIT, em relação ao empreendimento de pavimentação da BR-319, Trecho do Meio.

Há alegação de ilegitimidade ativa do autor da ação.

A decisão agravada considerou o autor parte legítima para propor esta ação.

A verossimilhança dos argumentos que impugnam o reconhecimento da legitimidade não será examinada nesta decisão liminar. Cuida-se de tema que será apenas avaliado quando do julgamento do mérito deste agravo.

No mérito, a decisão agravada considerou que a referida licença prévia não poderia ter sido concedida.

Diante dessa delimitação, o ponto de partida para a análise dos pedidos de efeito suspensivo está na compreensão do que é a licença prévia em matéria ambiental.

Esta providência é necessária porque a decisão agravada considerou presente a verossimilhança nas alegações de que a licença prévia concedida não preencheu os requisitos constitucionais e legais necessários.

**III. Licenciamento Ambiental e Licença Prévia**

De acordo com o art. 2º, I, da Lei Complementar nº 140/2011 ("LC nº 140/2011), licença ambiental é "o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental".

No art. 19 do Decreto nº 99.274/1990, são previstas as três espécies de licença ambiental: licença prévia, licença de instalação e licença de operação, assim definindo cada uma delas:

*Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:*

*I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;*

*II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e*

*III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.*

Já o parágrafo primeiro do art. 17 do Decreto nº 99.274/1990 atribui ao CONAMA a fixação dos "critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento, contendo, entre outros, os seguintes itens: a) diagnóstico ambiental da área; b) descrição da ação proposta e suas alternativas; e c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos".

No parágrafo segundo do mesmo dispositivo há previsão de que "[o] estudo de impacto ambiental será realizado por técnicos habilitados e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental Rima, correndo as despesas à conta do proponente do projeto".

Em sentido próximo, o art. 8º da Lei nº 6.938/1981, com redação dada pela Lei nº 8.028/1990, atribuiu ao CONAMA a competência para (i) "estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA"; e (ii) "determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional".

O CONAMA disciplinou o licenciamento por meio da Resolução 237/97.

No art. 1º foram apresentadas as definições de importantes conceitos relativos ao tema:

*I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.*

*II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.*

*III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.*

No art. 3º, definiu-se que "[a] licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação".

No art. 8º, há quase que uma repetição do art. 19 do Decreto nº 99.274/1990:

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

*I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;*

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

*III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.*

Já no art. 10 foi definida a cronologia do processo de licenciamento:

*Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:*

*I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;*

*II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;*

*III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;*

*IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;*

*V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;*

*VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;*

*VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;*

*VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.*

Toda essa normatização atende ao comando contido no art. 225 da Constituição, de exigência, "na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, [de] estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade".

No que diz respeito à normatização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), há de se analisar a Resolução CONAMA nº 1/1986. No art. 5º, são traçadas as diretrizes gerais:

*I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;*

*II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;*

*III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;*

*IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.*

*Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental o órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.*

O art. 6º da Resolução CONAMA nº 1/1986, por sua vez, determina que deverá ser desenvolvido, no EIA, o seguinte:

*"I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:*

*a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;*

*b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;*

*c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.*

*II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.*

*III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.*

*IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados".*

Esse, portanto, é o aparato normativo ambiental no qual este litígio está inserido.

#### **IV. Histórico do licenciamento**

Diante de todo o aparato normativo mencionado no capítulo anterior, é o caso de se analisar se a licença prévia concedida pelo IBAMA ao DNIT para o empreendimento "BR 319/AM - Trecho Porto Velho/RO - Manaus/AM, trecho rodoviário do km 250,7 ao km 656,4" é legal ou se há substância na decisão que determinou a sua suspensão.

Para tanto, há de se traçar o histórico dos fatos.

Conforme narrado pelos agravantes e pela decisão agravada, o processo de deterioração da BR-319 já perdura há décadas, de forma que quase toda a sua extensão não está pavimentada.

Trata-se de uma verdadeira estrada de barro, que permanece em atividade e que demanda urgente revitalização, sob pena de manutenção (a) do isolamento das populações que vivem nas regiões interligadas pela rodovia e (b) dos gastos com medidas paliativas de não agravamento.

Conforme se extraí do EIA (pág. 17), as tratativas para revitalização da BR-319 tiveram início ainda em 2001, quando o DNIT consultou o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas – IPAAM para obtenção das licenças ambientais.

Entretanto, em 2005, o IBAMA se manifestou no sentido de que seria o órgão competente para outorgar as licenças para o caso.

A partir daí teve início período de intensas tratativas entre o DNIT e o IBAMA, inclusive na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF.

O Resultado foi, em 22.6.2007, a celebração de um TAC entre as instituições, *"dando fim à divergência institucional entre as Autarquias e disciplinando a execução das citadas obras, sob o prisma da proteção do meio ambiente"* (EIA - pág. 23).

Por meio do TAC, foi deferida a revitalização de partes da rodovia.

Entretanto, **em relação ao chamado "trecho do meio", qual seja**, trecho rodoviário do km 250,7 ao km 656,4" da BR-319, **demandou-se a realização de EIA/RIMA**.

Veja-se o que consta do agravo de instrumento do IBAMA (AI 1030056- 91.2024.4.01.0000 - ID 424453444 - Pág. 6):

*"A rodovia, que tem extensão total de 877,40 km, permaneceu por décadas sem receber a manutenção necessária. Esta situação, somada ao elevado regime pluviométrico da região, resultou em severa deterioração da pavimentação, especialmente no trecho situado entre o km 250,00 e o km 655,70, conhecido como "Trecho do Meio", o qual se apresentou em situação de quase inexistência de capa asfáltica.*

*Nesse contexto, em 2007, foi firmado Termo de Ajustamento e Compromisso – TAC (Sei 5418674) entre o Ibama e o Dnit, permitindo que partes da BR-319 pudessem ser restauradas, e o Trecho do Meio, pelo avançado estágio de regeneração ambiental da área em seu entorno, passou a depender da apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental.*

*Ao se firmar o TAC, foram estabelecidas regras para cada segmento da BR-319, permitindo-se atividades de manutenção, conservação e restauração na sua faixa de domínio, a depender do estágio em que se encontravam. Os 877,40 km foram assim subdivididos:*

**Trecho Norte:** do km 0,00 ao km 250,00 – fim da travessia de balsa do Rio Amazonas pelo Porto do Ceasa em Manaus até a ponte sobre o Rio Jordão: **Segmento A:** do km 0,0/Manaus ao km 177,80/Rio Tupana. **Segmento C:** do km 177,80/Rio Tupana ao km 250,00.

**Trecho do Meio (Trecho EIA/RIMA):** do km 250,00 ao km 655,70 – da ponte sobre o Rio Jordão até o entroncamento com a BR 230.

**Trecho Sul:** do km 655,70 ao km 820,10 (AM) e do km 0,00 ao km 56,70 (RO) – do entroncamento com a BR 230 - Polícia Rodoviária Federal até o início da ponte sobre o Rio Madeira (RO): **Segmento B:** km 655,70 ao km 877,40.

*A restauração mostrou-se viável para os segmentos do km 0,0/Manaus ao km 177,80/Rio Tupana (Segmento A) e do km 655,70/entroncamento com a BR-230 ao km 877,40/Travessia do Rio Madeira (Segmento B), por se tratarem de trechos com trafegabilidade mantida devido ao regular estado de conservação de seus pavimentos.*

Para o trecho do km 177,80/Rio Tupana ao km 250,00 (Segmento C), as obras de pavimentação/reconstrução foram autorizadas em julho de 2007, como resultado das tratativas mantidas na Câmara de Conciliação entre AGU, Ibama e Dnit, visando evitar o surgimento de severos processos erosivos e assoreamentos dos cursos d'água diante de uma possível paralisação das obras naquele momento.

E assim, permaneceu a exigência de apresentação de Estudo de Impacto Ambiental-EIA e RIMA para o Trecho do Meio, do km 250,00 ao km 655,70, conforme estabelecido no Termo de Ajustamento e Compromisso (TAC) firmado entre Ibama e Dnit (Sei Ibama 5418674).

É isso o que se extrai do parágrafo primeiro do mencionado TAC (AI 1030056- 91.2024.4.01.0000 - ID 424453884 - pág. 6):

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

A necessidade de paralisação de qualquer atividade no mencionado "trecho do meio" e a obrigação de proceder à feitura do licenciamento ambiental ficaram ainda mais claras na Cláusula Terceira, em que foram estabelecidos os compromissos do DNIT (AI [1030056-91.2024.4.01.0000](#) - ID 424453884 - pág. 8):

### CLÁUSULA TERCEIRA

#### DOS COMPROMISSOS DO DNIT

I - Executar integralmente as obrigações estabelecidas neste TERMO, de acordo com as condições e prazos nele constantes, submetendo-se aos ditames da Legislação Ambiental vigente;

II - Proceder ao licenciamento ambiental ordinário das obras de pavimentação/reconstrução da rodovia BR-319 junto ao IBAMA, entre o km 250 e km 655,7 (Entroncamento BR-230(A)), seguindo os trâmites estabelecidos na Resolução CONAMA nº 237/97, mediante a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental da mesma;

Em setembro de 2008, o DNIT apresentou a primeira versão do EIA ao IBAMA, o qual foi elaborado pela Universidade Federal do Amazonas, contratada, por assim dizer, para "executar os serviços referentes à Gestão Ambiental para reconstrução da BR-319/AM, trecho Porto Velho/RO - Manaus/AM".

Em outubro de 2008, foi instituído pelo Ministério do Meio Ambiente, mediante a Portaria nº 295, um "Grupo de Trabalho - GT para elaborar diretrizes e acompanhar o Licenciamento Ambiental da BR 319, no Estado do Amazonas, com o objetivo de definir e planejar medidas preventivas em relação aos impactos derivados do empreendimento, para impedir o desmatamento e a descaracterização do Bioma Amazônia ao longo da estrada, tais como: a definição de espaços territoriais especialmente protegidos, zonas de exclusão e alternativas menos impactantes, avaliação e quantificação dos custos de implantação e manutenção das dez Unidades de Conservação previstas ao longo da BR 319" (Portaria nº 295, art. 1º).

O GT contou com a participação de "um representante do Ministério dos Transportes, um representante do Ministério da Integração Nacional, um representante do Governo do Estado do Amazonas, um representante do Governo do Estado de Rondônia e um representante da Universidade Federal do Amazonas" (Portaria nº 295, art. 4º).

Nesse meio tempo, em 7.11.2008, o IBAMA solicitou adequações ao EIA inicialmente apresentado pelo DNIT (Ofício nº 818/2008 – CGTMO/DILIC/IBAMA e Nota Técnica nº 211/2008).

O DNIT, em 8.12.2008, protocolou nova versão do estudo (Ofício nº 3007/2008/DG).

O mencionado GT apresentou seu relatório final em 17.12.2008.

Foram apontadas 10 obrigações que deveriam ser efetivadas para o prosseguimento das atividades.

Conforme consta do EIA, a partir desse relatório "o DNIT firmou acordos com instituições para cumprimento das pré-condições (vinculadas à emissão de LP e LI da BR-319) que lhe foram atribuídas, relacionadas à demarcação, implantação e proteção de 27 (vinte e sete) Unidades de Conservação (Federais e Estaduais), elaboração e execução de projetos de postos de fiscalização integrada, sendo o valor total investido de aproximadamente 70 milhões".

Paralelamente, o IBAMA publicou, em 17 e 18 de dezembro de 2008, notas técnicas (Nota Técnica nº 252/2008 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA e Nota Técnica no 253/2008 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA) apontando a deficiência do novo estudo apresentado pelo DNIT.

Em 19.2.2009, o IBAMA, após nova apresentação do EIA por parte do DNIT, deu um aceite primário ao documento e determinou que o DNIT o enviasse a mais de vinte instituições da Administração, dentre os quais "o Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Saúde, ICMBio, Superintendência do IBAMA no Amazonas e Rondônia, ao IPAAM, SEDAM, FUNAI, INCRA, IPHAN, além das Prefeituras Municipais dos municípios localizados na área de influência da rodovia" (EIA - pág. 26).

A partir desse momento, teve início período de intensas diligências e troca de ofícios para atendimento dos requisitos impostos pelas instituições consultadas, ao longo de anos.

Esse passo a passo está minuciosamente descrito no EIA/RIMA.

Em 2016, o IBAMA apresentou novo termo de referência para balizamento do EIA/RIMA

Tudo isso culminou na apresentação de um novo EIA/RIMA, em julho de 2020, com mais de 3000 páginas.

O IBAMA, em 30.12.2020, ao analisar os documentos, manifestou-se por meio do "PARECER TÉCNICO REFERENTE A ANÁLISE DE REQUERIMENTO DE LICENÇA PRÉVIA COM SOLICITAÇÃO DE COMPLEMENTAÇÕES Nº 9031197/2020-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM".

Foram solicitadas, mais uma vez, complementações dos estudos. Ademais, houve cobrança da manifestação da FUNAI, do FVS-MS e do ICMBio (ACP [1001856-77.2024.4.01.3200](#) - ID 2000555188 - Pág. 53):

*"Nesse sentido, a análise técnica do EIA identificou questões centrais e sensíveis as quais são determinadas para a fase atual do licenciamento e comprometem tal objetivo, notadamente:*

- Ausência de informações atualizadas de projeto, que permitam identificar itens como: configuração geométrica do empreendimento, volumes de terraplenagem com previsão de áreas de deposição de material excedente e jazidas (se pertinente), OAEs, localização de canteiros de obras, centrais de concreto e usinas de asfalto.
- Insuficiência da abrangência da avaliação de impactos ambientais, seja pela ausência de impactos ambientais típicos e esperados para o empreendimento em questão, seja pela ausência de avaliação do escopo de alguns dos impactos descritos no EIA.
- Insuficiência na apresentação de medidas mitigadoras ou compensatórias em relação aos impactos indiretos de desmatamento (colocar a nomenclatura adequada) e impactos socioeconômicos (alteração no quadro demográfico, aumento do fluxo populacional, alteração do uso e ocupação do solo e grilagem).
- Necessidade de formulação/apresentação de um Programa destinado ao monitoramento e tratamento de processos erosivos que potencialmente serão deflagrados em decorrência do empreendimento proposto.

Adicionalmente, não foram localizadas ou incorporadas no processo em questão as manifestações conclusivas dos seguintes intervenientes: (i) Funai; (ii) FVS-MS; (iii) ICMBio.

Entendemos que o principal aspecto de preocupação em relação ao projeto em questão diz respeito ao potencial de transformação regional que o empreendimento representa, tanto sob a ótica positiva de melhoria da qualidade de vida da população do entorno, quanto pelas implicações negativas inerentes a essa tipologia de empreendimento, em especial a potencial perda de qualidade ambiental esperada para a região e as inevitáveis transformações na base socioeconômica local, com aumento da atração populacional e mudanças nas formas de uso e ocupação do solo.

Em que pese as evidentes limitações institucionais/legais que o proponente do projeto apresenta para atuar eficientemente no controle das transformações regionais que serão impostas no caso de uma eventual implantação/operação do empreendimento, como evidenciado no item 12 "Conclusões" do EIA, que ali já condiciona:

*"Quanto à viabilidade ambiental do projeto, entende-se como sendo viável a sua restauração (...). No entanto, a viabilidade considera a plena execução das medidas mitigadoras, em especial o zoneamento territorial, os mecanismos de passagem de fauna e a fiscalização da ocupação da faixa de domínio da rodovia. Além disso, deve-se criar uma área protegida na parte sul do trecho (...). Esta última medida é crucial para evitar que os impactos mais significativos no meio ambiente, o que reforçaria que restauração da BR-319/AM, trecho do meio, é ambientalmente viável."*

Mesmo assim, é esperado que o EIA forneça minimamente alternativas, compromissos e responsabilidades que possam tranquilizar a sociedade em geral quanto ao grau de sucesso esperado para conter tais impactos.

Assim, manifestamos pela necessidade de ampla revisão do EIA/RIMA apresentado, conforme registrado ao longo do presente Parecer, com devolução ao responsável pelo Projeto Proposto".

Diante disso, o DNIT apresentou documentação complementar em 30.6.2021.

O IBAMA fez a análise do material por meio do Parecer Técnico nº 2/2021-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM, de 22.12.2021.

Já na introdução do novo parecer constou que "no intervalo de tempo decorrido entre a emissão do mencionado Parecer – requerimento de LP com solicitação de complementações NLA-AM (SEI nº 9031197) e a presente data foram realizadas as Audiências Públicas e vistoria técnica na região do empreendimento, atividades sobre as quais o presente Parecer tecerá comentários, visando subsidiar manifestação conclusiva em relação ao requerimento de Licença Prévias (LP)" (ID 424454142 - AI [1030056-91.2024.4.01.0000](#)).

O IBAMA, no parecer, considerou que as complementações e atualizações anteriormente solicitadas ao DNIT foram cumpridas.

A autarquia analisou cada um dos quesitos sobre os quais pediu esclarecimentos: identificação do empreendedor, da empresa consultora e da equipe técnica; dados da equipe técnica; dados do empreendimento; descrição do projeto, com descrição dos lotes de obras e serviços, do traçado, da geometria da via, da terraplanagem, da drenagem, de OAC, de OAE e das unidades de apoio; área de estudo e área diretamente afetada; inserção regional e legislação ambiental; diagnóstico ambiental do meio físico; diagnóstico ambiental do meio biótico; análise dos passivos ambientais do meio físico, do meio biótico e do meio socioeconômico; situação ambiental do empreendimento em relação a cada um dos referidos meios; análise dos impactos ambientais sobre cada um dos referidos meios; análise da área de influência do empreendimento; análise das metidas mitigadoras, compensatórias e dos programas ambientais, com ênfase no ação do empreendimento. Programa de Monitoramento e Controle de Processos Erosivos, no Programa de Proteção da Flora e na compensação ambiental; análise das alternativas tecnológicas e locacionais; prognóstico ambiental; realização de audiências públicas; vistoria *in loco* da área junto ao IBAMA, dentre outros aspectos.

Quanto ao cenário de governança, o IBAMA avaliou que seria necessário o comprometimento das instituições para "o enfrentamento do cenário prognosticado no EIA" (ACP [1001856-77.2024.4.01.3200](#) - ID 2000555188 - Pág. 14):

"14.8. Atualmente, pode-se considerar que a rodovia BR-319 já faz parte da transamazônica e se encontra consolidada, uma vez que permite a trafegabilidade entre os Estados. Essa rotina de trafegabilidade trouxe a evolução da interferência nas áreas próximas e interceptadas pela rodovia.

14.9. A governança é um dos temas mais importantes para assegurar o efetivo enfrentamento de potenciais transformações socioespaciais deflagradas pela presença da rodovia em boas condições de tráfego na região de inserção da BR-319. Por governança, entenda-se a presença do Estado nas suas diversas formas, instâncias e instituições responsáveis pela gestão socioambiental do território, cujo resultado esperado é o incremento e o aprimoramento do nível de gestão e ações de comando e controle efetivamente exercidas na área de influência do empreendimento, bem como o aumento do nível de ações de resposta frente ao potencial de ocorrências de ilícitos ambientais nas áreas lindéiras à BR-319, dentre os quais o aumento do desmatamento.

14.10. Apesar de todos os esforços recentes para articulação e maior envolvimento das instituições responsáveis, como Ibama, ICMBio, IPAAM, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Ministério Público Federal e Estadual, Incra, as observações de que processos irregulares de uso e ocupação do solo estão ocorrendo ativamente ao longo da BR-319 demonstram que há um longo caminho a percorrer para que as transformações socioespaciais negativas, como incremento do desmatamento ilegal, processamento e transporte ilegal de madeira, grilagem de terra, ocupação de UC, sejam efetivamente combatidas.

14.11. Historicamente, no Brasil, as articulações entre as instituições de gestão, comando e controle não têm surtido o efeito desejado, tendo como resultado as ocupações irregulares nas áreas lindéiras às rodovias, conhecidas comumente como espinha de peixe.

14.12. Nesse sentido, citando a rodovia BR-319, observa-se que as instituições não têm apresentado planejamento operacional que transmita confiança quanto à execução efetiva de ações necessárias para a gestão socioambiental da região, as quais não são implementadas tempestivamente e com a intensidade adequada.

**14.13. É preciso assegurar que as diversas instituições assumam compromissos públicos de atuação constante na região, priorizando a alocação de pessoal e recursos suficientes para o enfrentamento do cenário prognosticado pelo EIA".**

Destacou-se, de forma específica, que "[n]o âmbito de um processo de licenciamento é possível atribuir responsabilidades ao DNIT para apoiar e financiar a estruturação viabilizando o funcionamento dos órgãos responsáveis pela gestão regional (Ibama, SEMA, ICMBio, INCRA, PRF, PF), porém não é razoável transferir toda a responsabilidade ao administrado [DNIT], cuja função principal é o de execução da política rodoviária de interesse federal. Logo, o necessário aumento do nível de governança na região de inserção do empreendimento é tema amplo e o escopo transcende as obrigações imputáveis exclusivamente ao administrado" (ACP [1001856-77.2024.4.01.3200](#) - ID 2000555188 - Pág. 53).

Ainda se considerou que "o EIA avalia que a rodovia em condições efetivas para o tráfego regular e permanente ao longo do ano, facilitará a presença do poder público em todas as suas esferas (federal, estadual e municipal), na região, como a própria Polícia Rodoviária Federal, Incra, ICMBio, Secretaria de Vigilância em Saúde, Secretaria de Segurança Pública, órgãos de controle ambiental, dentre outros "(ACP [1001856-77.2024.4.01.3200](#) - ID 2000555188 - Pág. 53).

Abordou-se no parecer os altos custos para a manutenção da trafegabilidade da BR-319, mesmo no péssimo estado em que se encontra, uma vez que a rodovia está ativa. Os custos anuais são da ordem de R\$ 220 milhões. Diante disso, concluiu-se que "melhor seria reverter esses recursos para a execução definitiva dos serviços de pavimentação e melhoramentos da rodovia incluindo construção de obras de artes especiais que, a longo prazo, resultará em economia de recursos públicos gastos em sua manutenção, bem como contribuirá para reduzir os diversos impactos ambientais advindos da execução recorrente dos serviços de manutenção de uma estrada de barro".

Nas conclusões, afirmou-se que "a discussão de viabilidade ambiental fica facilitada ao considerar[-se] que o traçado já se encontra implementado, o que reduz a necessidade de supressão de vegetação e outros impactos decorrentes da abertura da faixa. Além disso, a iniciativa de repavimentação resultou em uma oportunidade para atualização do projeto de engenharia da rodovia, de maneira a buscar soluções para impactos ambientais que já ocorrem, por exemplo: oportunidade de implementação de soluções mais atualizadas em relação a interceptação de cursos hídricos; implementação de dispositivos para amenizar as ocorrências de atropelamento de fauna e facilitar a conectividade biológica entre os fragmentos vegetais em ambos lados da rodovia; melhoria do disciplinamento de águas pluviais; redução da exploração de jazidas ao longo da BR".

Há de se mencionar que **o parecer não foi omissivo ao considerar os impactos e os riscos derivados da pretendida obra**. Ademais, foi feita a ressalva de que esse cenário já existe, uma vez que o traçado da estrada já está instalado, de forma que, inclusive, a rodovia está ativa e representa uma das rotas de deslocamento de pessoas e bens na região:

"16.1.4. Por outro lado, o projeto resultará em impactos e riscos importantes, quais sejam:

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

Diante de todas essas considerações, concluiu-se que "o EIA apresentado é suficiente para análise dos impactos ambientais esperados pelo empreendimento, contudo, há pendências de declaração de intervenientes o que impossibilita, neste momento, a manifestação conclusiva em relação ao requerimento de pedido de licença prévia do empreendimento".

Em relação aos Portais da Amazônia, a recomendação foi de "que sejam construídos e ocupados no contexto da Licença de Instalação N° 1.111/2016, conduzida no processo Ibama 02005.000158/2016-31, visando iniciar o processo de consolidação da governança na região, com a necessária manifestação do órgão que irá ocupar e se responsabilizar pela gestão definitiva dos postos".

Em 15.7.2022 o IBAMA proferiu novo parecer: Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-AM/Ditec-AM/Supes-AM (ACP [1001856-77.2024.4.01.3200](#) - ID 2000555192). Foi elaborado para "apresentar manifestação conclusiva sobre o Requerimento de LP, considerando os Pareceres já expedidos, bem como a análise de documentação complementar apresentada pela Funai através do Ofício N° 473/2022/DPDS/FUNAI (12611225), Despacho CGLIC/DPDS/2022 (12611293) e Anexo Atas (12611356)".

Destacou-se a obtenção de manifestações **favoráveis** junto aos órgãos intervenientes: ICMBio, FUNAI, INCRA, IPHAN, e da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS).

Nesse aspecto, destaca-se a manifestação exarada pela FUNAI, em 12.5.2022 (AI [1030053-39.2024.4.01.0000](#), ID 424453100):

"1. Em atenção ao Componente Indígena do Licenciamento Ambiental relativo a pavimentação da BR 319/AM/RO, entre os Km 250 e 655,7, informo que os Estudos do Componente Indígena, com sua respectiva consulta, foram aprovados pelas comunidades indígenas impactadas pelo empreendimento, considerando as condições elencadas.

2. Dessa forma, caso seja constatada a viabilidade ambiental para o empreendimento em epígrafe, solicito que as seguintes condições sejam inseridas na Licença Prévia:

- 1) A criação da Unidade de Conservação sugerida no EIA/RIMA, deve ser uso sustentável, e de usufruto exclusiva do povo Mura e Munduruku que tradicionamente já habitam a região do Lago Capanã.
- 2) Para emissão da Licença de Instalação deve ser apresentado o andamento do processo de criação da UC, de modo a garantir aos Mura que de fato irá acontecer a demarcação da UC de modo a se formar o bolsão de proteção as Terras Indígenas Lago Capanã Grande e Ariramba, bem como garantir a continuidade de uso das áreas tradicionais do povo Mura.
- 3) O detalhamento dos programas que irão compor o PBA-CI deverá ser realizado junto com as comunidades, de forma participativa, após a emissão da Licença Prévia.

4) Os Programas Básicos Ambientais do Componente Indígena para a Terra Indígena Lago do Capanã para são os seguintes:

4.1 Programa de Vigilância e Controle Territorial 4.2 Programa de Educação Ambiental 4.3 Programa de Geração de Renda e Atividades Produtivas 4.4 Programa de Fortalecimento Institucional da associações indígenas.

5) Os Programas Básicos Ambientais do Componente Indígena para as Terras Indígenas Apurinã do Igarapé Tauamirim e Apurinã do Igarapé São João são os seguintes:

5.1 Programa de Capacitação e Fortalecimento Institucional

5.2 Programa de Apoio as Atividades Produtivas

5.3 Programa de Controle e Vigilância Territorial

5.3.1 O Programa de Controle e Vigilância Territorial deverá contar com a capacitação de agentes ambientais indígenas Apurinã e deve contar com ações de expedição por Ministério da Justiça Fundação Nacional do Índio – FUNAI Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental – CGLIC indígena e não indígenas, bem como o modo de informação as entidades competentes em caso de ilícitos.

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

6) Os Programas Básicos Ambientais do Componente indígena das Terras Indígenas Nove de Janeiro e Ipixuna deverão ser os seguintes:

6.1 Programa de Vigilância Territorial

6.2 Programa de Geração de Renda e Atividades Produtivas

6.3 Programa de Fortalecimento Institucional da OPIPAM

6.4 Programa de Educação Ambiental Parintintim.

Anexos:

I -Despacho CGLIC/DPDS (4117259).

II- Ata de reunião Mura (4117335).

III - Ata de reunião Parintintim 4117341

IV- Ata de reunião Apurinã 4117340".

Frente a esse cenário, afirmou-se que "considerando o conceito precípua referente a um Estudo de Impacto Ambiental (EIA), dizendo respeito aos estudos que buscam identificar as consequências futuras de um empreendimento diante de uma ação proposta ou ainda em planejamento e diante da realidade por que passa a rodovia BR 319, especialmente por tratar-se de uma rodovia já implantada e asfaltada na década de 1970, que há décadas vem desencadeando inúmeros impactos em decorrência da necessidade constante de sua manutenção, visando manter sua trafegabilidade no decorrer do maior tempo possível a cada ano, inclusive nos períodos de chuvas naturais da região, que muitas das vezes se mostram inclementes, assim, a análise do EIA proposto considera exatamente o contexto da BR 319, no qual existem impactos inerentes às suas atividades de manutenção, que há oportunidade de atualização de projeto de engenharia e ambiental e há previsão de impactos ambientais decorrentes da sua restauração".

Dessa forma, opinou-se pelo **deferimento** da licença prévia, desde que cumprida uma série de condicionantes para as posteriores obtenções das licenças de instalação e de operação (ACP [1001856-77.2024.4.01.3200](#) - ID 2000555192).

Na sequência, foi proferido o Despacho nº 13111870/2022-CGLin/Dilic, por parte da COORDENAÇÃO-GERAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS LINEARES TERRESTRES, com a proposta de alteração das condicionantes 2.29 e 2.33, "no entendimento que envolvem ações e medidas que extrapolam a competência de atuação

*do empreendedor. Ou seja, estariamos condicionando a viabilidade de um projeto, à promoção de ações de atribuição de outros órgãos da administração pública, e além, pois envolve, na verdade, articulações inter-institucionais em diferentes níveis federativos. No entanto, entende-se que o Ibama deve considerar tais questões, de forma explícita, quando da tomada de decisão pela emissão ou não da Licença Prévia para este empreendimento, e nas demais etapas deste processo de licenciamento ambiental, considerando o status das respectivas tratativas em curso, em virtude de tratar questões diretamente relacionadas à viabilidade do projeto" (ACP [1001856-77.2024.4.01.3200](#), ID 2000555193).*

Em seguida, no dia 24.7.2022, a Diretoria de Licenciamento Ambiental proferiu o Despacho nº 13169149/2022-Dilic, também propondo alterações nas condicionantes inicialmente elaboradas (ACP [1001856-77.2024.4.01.3200](#), ID 2000555194) .

Em 30.7.2022, foi expedida a licença prévia, com validade de cinco anos: "*[e]sta licença se refere ao empreendimento BR-319/AM - Trecho Porto Velho/RO - Manaus/AM: Restauração e Melhorias no Trecho do Meio, contemplando o trecho do km 250,7 ao km 656,4. A validade desta licença está condicionada ao fiel cumprimento das condicionantes constantes e demais documentos que, embora aqui não transcritos, são partes integrantes deste licenciamento" (ACP [1001856-77.2024.4.01.3200](#), ID 2000555153).*

Ao todo, foram aprovadas 30 condicionantes para a obtenção das licenças posteriores:

"2.1. Apresentar o Plano Básico Ambiental (PBA), em caráter executivo dos Programas listados, contemplando todas as medidas mitigadoras, compensatórias, contendo justificativas, objetivos gerais e específicos, metas, indicadores ambientais, público-alvo (quando couber), metodologia, descrição dos programas, atividades, responsáveis técnicos, instituições envolvidas, cronograma físico (destacando ainda as atividades que serão executadas de forma pontual/temporária, permanente, periódica), e indicadores de desempenho, inter-relação com outros programas e, quando exigível, atendimento a requisitos legais para sua efetiva implantação, além das exigências apresentadas nas manifestações técnicas do Ibama. [...].

2.2. Solicitar Autorização de Captura, Coleta, e Transporte da Material Biológico embasado em Plano de Trabalho de Fauna a ser aprovado pelo Ibama, nos termos da IN nº 08/2017 e 13/2013, ou suas atualizações/substituições, para realização das atividades relativas ao componente biótico, proposto no PBA.

2.3. Quanto ao Inventário Florestal, de acordo com o TR aprovado pelo Ibama, observando os ajustes e providências a serem adotados, para subsidiar a emissão da Autorização de Supressão Vegetal - ASV, o empreendedor deverá apresentar o Inventário florestal da ADA, incluindo ainda, áreas de apoio e caminhos de serviços, contendo, no mínimo: 2.3.1 Detalhamento dos levantamentos fitossociológicos, comprovando a suficiência amostral; 2.3.2 Censo das espécies protegidas e ameaçadas, de acordo com a legislação ambiental vigente em todas as esferas do governo; 2.3.3 Quantificação da vegetação a ser suprimida, considerando cada tipologia vegetal e seu estágio de sucessão ecológica, incluindo nesta as Áreas de Preservação Permanente - APP, com mapeamento em escala adequada; 2.3.4 Equipe técnica elaborada do estudo com Cadastro Técnico Federal - CTF e devidas ART, e 2.3.5 Programa de plantio compensatório, quando couber, de acordo com a legislação vigente. 2.3.6 Sobre o componente da Flora, apresentar também a ocorrência das áreas de interferência direta com as APPs em mapa, de acordo com o TR. 2.3.7 Não afetação de nascentes e de veredas. Caso não seja possível o cumprimento do item em alguns trechos, identificá-los e apresentar justificativa técnica.

2.4. Apresentar o Projeto de Engenharia Completo, em meio digital, e PDF, contendo, no mínimo: os detalhamentos do Anexo, Projeto Geométrico; Projeto em Perfil; Projeto de Terraplenagem; Projeto do Sistema de Drenagem, Obras de Artes Especiais; dispositivos de segurança e de sinalização; Projeto de Pavimentação; Locação de Áreas de Empréstimos e de deposição de materiais excedentes, canteiros de obra e áreas de apoio; Cronograma detalhado de obras, discriminando as diferentes atividades a serem executadas e o avanço previsto das frentes de obra e, quando couber, caminhos de serviço, de estruturas de muro de arrimo, estruturas de contenção, remanejamento de interferência, contendo: 2.4.1 Anotação de Responsabilidade Técnica, instituída pela Lei Federal 6.496/1977 em todos os projetos apresentados; 2.4.2 Apresentar as legendas visíveis e interpretáveis a olho nu; 2.4.3 Apresentação do Projeto Geométrico (planta baxa, perfil longitudinal e transversal), incluindo o plotado sobre imagem aérea ou ortofotocarta atual, colorido e em escala adequada, com projeção de informações relacionadas à Faixa de Domínio da rodovia e ao eixo estakeado, projeção de offset, impresso e em mídia, em formato shapfile e também em extenção kmz, com todas as poligonais georreferenciadas em coordenadas geográficas (um dos arquivos deve conter todas as informações na mesma imagem e os demais, separados); 2.4.4 Indicação de obras de arte correntes e especiais a partir do sistema de drenagem, contemplando, no mínimo, localização georreferenciada, tipo de dispositivo, projeto tipo, seção transversal; 2.4.5 Indicação de cortes e aterros; 2.4.6 Indicação de caminhos de serviços; 2.4.7 Demarcação da Área de Preservação Permanente e das áreas sensíveis existentes na Faixa de Domínio (nascentes, cursos hídricos, colinas, cavidades naturais, aglomerados populacionais, captações, supressão de vegetação se ocaso, etc); 2.4.8 Proposição de localização de Passagem de Fauna e indicação dos Pontos de Monitoramento, para fins de travessia e mitigação de atropelamento de fauna, com base em análise de "hotspots" de atropelamento de fauna e demais análises da paisagem, visando a recuperação da conectividade e redução do efeito barreira; 2.4.9 Indicação dos Pontos de Monitoramento da Qualidade da água, de Ruídos e Vibrações; 2.4.10 Indicação de interceptações com estradas; 2.4.11 Indicação de acessos e vicinais que serão utilizadas pela instalação da rodovia. 2.4.12 Apresentar, em caderno separado, descrição sobre os métodos construtivos a serem utilizados nas OAEs, contemplando os métodos a serem utilizados para implantação das fundações e pilares nas proximidades das margens e no leito dos cursos d'água. 2.4.12.1 Detalhar os métodos construtivos das Obras de Artes Especiais e planejar maneiras menos impactantes para implantação dos pilares e demais estruturas pertinentes às construções das OAEs. 2.4.12.2 Quando tecnicamente viável, o encabeçamento das pontes deverá ultrapassar as áreas de preservação permanente (APP) dos cursos d'água, de maneira a minimizar a perda da conectividade das APPs. As situações em que não for viável o encabeçamento das pontes de forma a ultrapassar as APPs devem ser tecnicamente justificadas. 2.4.12.3 Passagens secas permanentes de fauna sob as OAEs, em ambos os lados do curso d'água, de acordo com o NA máximo a ser demonstrado /indicado. 2.4.12.4 Adequação das OAEs antigas para garantir a travessias da fauna, se

necessário. 2.4.12.5 Nenhum material oriundo dos furos para alocação das estruturas poderá ser depositados nas áreas da APP, salvo comprovada impossibilidade locacional/tecnológica.

2.5. Apresentar mapa com delimitação (poligonal) georreferenciada de todas as áreas de apoio (canteiros, jazidas, área de empréstimo, área de deposição de material excedente, etc.) previstas para a faixa de domínio da rodovia, com representação de acessos, faixa de domínio, eixo rodoviário, corpos hídricos e caracterização ambiental da área e de seu entorno, acompanhada da descrição das atividades a serem realizadas, leiaute com descrição das instalações e indicação da área dos canteiros de obras e planta com conformação final prevista para o terreno objeto de intervenção.

2.6. Garantir o acesso adequado aos eventuais imóveis do entorno da rodovia, inclusive dentro do período de realização das obras.

2.7. Apresentar junto com o Projeto Executivo a planta de mesma resolução com a plotagem da localização de todas as propriedades/benfeitorias que serão desapropriadas/realocadas.

2.8. Apresentar proposta(s) de alternativa(s) tecnológica(s) para a redução de interferência em áreas sensíveis a serem afetadas pela instalação, visando reduzir ou evitar impacto(s) em nascente(s). A solução técnica deve visar a continuidade do fluxo do corpo hídrico ou o transporte da água até o corpo hídrico mais próximo.

2.9. Apresentar estudo locacional em relação à implantação dos canteiros de obras e alojamentos, com no mínimo, duas alternativas para cada canteiro.

2.10. Caso sejam localizados vestígios paleontológicos, a ANM deve ser imediatamente comunicado para a definição dos procedimentos a serem adotados.

2.11. No âmbito do Programa de Educação Ambiental, executar o Diagnóstico Socioambiental Participativo com as comunidades afetadas diretamente pelo traçado da rodovia.

2.12. No âmbito do Programa de Indenização, Reassentamento e Desapropriação, realizar, previamente às negociações individuais de desapropriação, reuniões comunitárias informativas com os proprietários rurais a serem afetados pelo empreendimento.

2.13. Obter e encaminhar ao Ibama a manifestação do órgão gestor de recursos hídricos competente, referente à outorga ou dispensa desta para execução de intervenções diferenciadas em drenagens naturais, lançamento de efluentes tratados em corpo hídrico (nos padrões comprovados e estabelecidos na legislação pertinente e apenas em casos que não haja alternativas, comprovadamente) e captação de água, sem prejuízo de demais usos/intervenções que eventualmente exijam manifestação do órgão competente, segundo Plano Nacional de Recursos Hídricos.

2.14. Áreas de apoio, bota fora ou empréstimos fora da faixa de domínio da rodovia devem ser licenciadas no órgão competente cujas licenças/autorizações devem ser mantidas atualizadas junto ao Ibama.

2.15. O atendimento às solicitações constantes nas manifestações dos órgãos intervenientes deverá ser apresentado junto aos respectivos órgãos, devendo ser encaminhado ao Ibama a cópia dos protocolos referentes ao envio das documentações cabíveis.

2.16. Programas Básicos Ambientais do Componente Indígena para as Terras Indígenas Apurinã do Igarapé Tauamirim e Apurinã do Igarapé São João são os seguintes: 2.16.1 Programa de Capacitação e Fortalecimento Institucional 2.16.2 Programa de Apoio as Atividades Produtivas 2.16.3 Programa de Controle e Vigilância Territorial.

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

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

2.19. Programas Básicos Ambientais do Componente indígena das Terras Indígenas Nove de Janeiro e Ipixuna deverão ser os seguintes: 2.19.1 Programa de Vigilância Territorial 2.19.2 Programa de Geração de Renda e Atividades Produtivas 2.19.3 Programa de Fortalecimento Institucional da OPIPAM 2.19.4 Programa de Educação Ambiental Parintintim.

2.20. Atender ao OFÍCIO Nº 473/2022/DPDS/FUNAI (12611225) com as seguintes exigências: a) Adquirir a área sugerida no EIA/RIMA para usufruto sustentável e exclusivo dos povos Mura e Munduruku, que tradicionalmente já habitam a região do Lago Capanã. De forma complementar, sugere-se realizar articulação junto ao ICMBio para avaliar a possibilidade de transformar a área a ser adquirida em unidade de conservação de uso sustentável, que autorize o usufruto sustentável e exclusivo pelos povos Mura e Munduruku. b) Para emissão da Licença de Instalação deve ser apresentado o andamento do processo de criação da UC, de modo a garantir aos Mura que de fato irá acontecer a demarcação da UC de modo a se formar o bolsão de proteção as Terras Indígenas Lago Capanã Grande e Ariramba, bem como garantir a continuidade de uso das áreas tradicionais do povo Mura. c) O detalhamento dos programas que irão compor o PBA-CI deverá ser realizado junto com as comunidades, de forma participativa, após a emissão da Licença Prévia. d) Apresentar o detalhamento do PBA-CI para a Terra Indígena Lago do Capanã dos seguintes programas: - Programa de Vigilância e Controle Territorial - Programa de Educação Ambiental - Programa de Geração de Renda e Atividades Produtivas - Programa de Fortalecimento Institucional da associações indígenas.

**2.21. Atender a AUTORIZAÇÃO PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL (ALA N° 01/2021 - GABIN SEI 9193581):** 2.21.1 Incluir no Programa de Proteção à Flora, até a emissão da Licença de Instalação, subprograma de prevenção e mitigação da introdução, em decorrência do empreendimento, de espécies exóticas ou invasoras nas unidades de conservação federais, indicando, no mínimo: se já foi observado esse impacto na ADA; locais georreferenciados e espécies invasoras já observadas e ou considerados mais passíveis de ocorrência; principais vetores constatados ou esperados. Prazo de início de execução: até 60 dias após a emissão da Licença de Instalação. Duração: no mínimo dois anos após a entrada em operação do empreendimento; 2.21.2 Não implantar canteiros de obras ou quaisquer outras estruturas relativas às obras de pavimentação onde a rodovia faz limite com unidades de conservação, dentro ou fora dos limites da ADA. 2.21.3 É vedada a abertura de cascalheiras, a implantação de jazidas e de áreas de empréstimo, no interior das unidades de conservação federais, conforme disposição dos seus Planos de Manejo. 2.21.4 Apresentar, até a emissão da Licença de Instalação e implementar em até 120 dias depois, um Plano de Ação específico para atividades de prevenção e combate a incêndios florestais na Área de Influência Direta sobreposta às unidades de conservação federais.

**2.22. Elaborar o projeto executivo considerando as seguintes diretrizes:** 2.22.1 O empreendedor deve incluir novas passagens de fauna em trechos longos que ficaram sem nenhuma passagem (por exemplo, entre a passagem inferior 30 e a ponte adaptada 60, com aproximadamente 20km de extensão); 2.22.2 Todas as pontes e pontilhões devem ser adequadas para permitir a travessia de animais, mesmo no período chuvoso; 2.22.3 O projeto com detalhamento e distribuição das passagens de fauna deve ser apresentado junto do programa ambiental, quando da apresentação do PBA; 2.22.4 Além do monitoramento dos grandes grupos de fauna terrestre e aquática, incluir subprogramas com espécies bioindicadoras, espécies raras e endêmicas. 2.22.5 O programa deve prever, pelo menos, uma equipe de resgate em cada frente de serviço, dotada de estrutura adequada para a realização de eventuais tratamentos veterinários simples e guarda temporária dos animais; centros veterinários estruturados devem estar distribuídos ao longo dos trechos em obras, de forma a viabilizar eventuais tratamentos mais complexos, levando-se em consideração a distância e tempo necessários para o deslocamento na região.

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

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

**2.25. Apresentar proposta de atuação colaborativa para apoio à segurança pública na rodovia, visando fornecer as informações necessárias para a atuação da Polícia Rodoviária Federal, dos municípios afetados diretamente pela rodovia e do estado do Amazonas.**

**2.26. Apresentar Programa de treinamento e recrutamento visando o maior aproveitamento da mão-de-obra local, bem como o estímulo ao consumo de insumos fornecidos localmente.**

**2.27. Apresentar Programa de Compensação Ambiental revisado, de forma a adequar a metodologia utilizada para cálculo do GI e Cálculo da Compensação à Norma de Execução N° 1 – IBAMA, de 08/12/2017, publicada em 11/12/2017.**

**2.28. Conforme evoluírem as tratativas para fortalecimento da governança territorial na região de influência da BR-319, fica aprovada a instalação de 03 (três) postos de monitoramento/segurança, a serem instalados antes ou concomitantemente à implantação do empreendimento, localizados no entroncamento com a BR 230, entroncamento de Manicoré e Careiro Castanho, de forma a se implementar/ampliar a fiscalização da área.**

**2.29. Apresentar relatório de execução das ações dos programas ambientais previstas para a fase de préimplantação do empreendimento.**

**2.30. Apresentar, quando do Requerimento de Licença de Instalação, o Valor de Referência - VR (§3º, art. 31-A, Decreto nº 4.340/2002; §§ 1º e 2º do art. 3º e arts. 4º e 6º, Resolução Conama nº 371/2006; art. 7º, IN Ibama nº 8/2011), discriminando: a) o somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento; b) os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais (art. 31, § 3º, Decreto nº 4.340/2002; §2º e 3º, art. 3º, Resolução Conama nº 371/2006 art. 7º, IN Ibama nº 8/2011)".**

## **V. Aparência de regularidade da análise conduzida pelo IBAMA e não vinculatividade do relatório do GT BR-319 de 2008**

Com base no contexto apresentado acima, entendo que há verossimilhança nas alegações da UNIÃO, do IBAMA e do DNIT de desacerto da decisão agravada.

Ao confrontar o histórico dos acontecimentos com a legislação aplicável ao caso, verifica-se que a decisão agravada considerou requisitos que extrapolam o conteúdo da licença prévia.

Conforme se destacou, a licença prévia não tem outra função que não seja a de atestar a viabilidade ambiental do empreendimento, com o estabelecimento dos requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas fases subsequentes de implementação.

Assim, é possível concluir que a licença prévia não é uma etapa executiva propriamente dita, voltada à implementação de ações necessárias à execução da obra pretendida.

De modo diverso, trata-se de uma etapa avaliativa; de exame e de estudo. Os referidos estudos têm de atestar a viabilidade ambiental do empreendimento e de estabelecer o que deve ser executado para que as posteriores licenças de instalação e operação sejam deferidas.

E é por isso que o IBAMA, após mais de 15 anos de tratativas com o DNIT, tratativas essas que envolveram diálogo institucional com um sem fim de instituições do Poder Público, no que se destacam FUNAI, ICMBio, IPHAN, INCRA, dentre outras, atestou a viabilidade ambiental da obra de pavimentação do trecho do meio da BR-319.

No ponto, há de se ter em vista que a viabilidade ambiental foi verificada a partir do EIA/RIMA elaborado durante anos pelo DNIT. Conforme se depreende do histórico acima, foram várias as vezes em que o DNIT enviou os estudos ao IBAMA que, por sua vez, cobrou complementações e esclarecimentos, inclusive com o retorno ao ponto de partida e a apresentação de novo termo de referência.

Destaca-se, nesse contexto, que em 2009 o IBAMA aprovou uma versão preliminar dos estudos até então desenvolvidos para que houvesse submissão às outras entidades da Administração interessadas no empreendimento.

De lá para cá, após mais de uma década de troca de ofícios e execução de diligências para o adequado dimensionamento das demandas de cada uma dessas instituições, o DNIT aperfeiçoou, tantas vezes quanto solicitado, seus estudos.

Isso implicou a elaboração de um EIA/RIMA de mais de 3000 páginas e de um Estudo de Componente Indígena (ECI) que foi chancelado pela FUNAI, fundação pública vocacionada a (i) estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista; (ii) gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização; (iii) promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas; (iv) promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios; (v) promover a educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional; (vi) despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista; e (vii) exercitar o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio (art. 1º, Lei nº 5.317/1967).

Há de se consignar que aquele EIA/RIMA elaborado em 2009 e inicialmente submetido às demais entidades da Administração foi substituído por novos documentos em julho de 2020, pautados em um novo termo de referência.

Após a entrega desse novo EIA/RIMA, o IBAMA emitiu ao menos 3 ordens de complementação e de revisão, com expressa menção à necessidade da manifestação da FUNAI, do INCRA e do ICMBio para que pudesse emitir a licença prévia.

Nesse cenário, observa-se que, de modo diverso do que considerado pela decisão agravada, **não parece ter havido uma alteração súbita e injustificada da posição do IBAMA em relação ao empreendimento, no sentido de deferir de forma açodada, diante da pressão pela sua realização, a licença que estava a ser requerida.**

Vejam-se os trechos a seguir, constantes da decisão agravada:

- "[a] despeito da certeza quanto ao principal impacto negativo previsto para obra do “trecho do meio” da BR-319 – desmatamento massivo e recrudescimento dos ilícitos relacionados à ocupação predatória da Floresta Amazônica (grilagem, exploração madeireira e conversão de grandes áreas de floresta em pasto), o IBAMA emitiu o Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-AM/Ditec-AM/Supes-AM (id. 2000555192), seguido do despacho nº 13111870/2022-CGLin/Dilic (id. 2000555192) de 20/07/2022 e do despacho nº 13169149/2022-DILIC (id. 2000555194), pela aprovação da Licença Prévia nº 672/2022. A aprovação está motivada na assertiva de que o cenário de governança ambiental não compete ao DNIT. Com isso, foram menosprezados os sérios impactos ambientais atrelados à reconstrução da rodovia BR-319, com indevida redução da amplitude de riscos e danos que devem ser efetivamente controlados e evitados por meio de regular licenciamento ambiental".
- "[In]esta medida, se toda a documentação técnica do IBAMA conclui pela necessidade de providências imprescindíveis à prevenção e contenção do desmatamento ilegal, condicionando a viabilidade ambiental da BR-319 à preexistência de governança ambiental forte nas áreas de entorno; ao atestar a viabilidade ambiental, sem que tais cenários preexistam, a licença prévia contraria 15 anos de reconhecimento técnico categórico pela inviabilidade ambiental do empreendimento".

Referido cenário não corresponde às análises técnicas fundamentadas elaboradas pelo IBAMA. De fato, por meio do Parecer 9031197/2020-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM, em dezembro de 2020, a autarquia solicitou a complementação dos estudos, por considerar que não havia descrição adequada da avaliação de impactos ambientais; das

medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos indiretos de desmatamento e socioeconômicos; e do monitoramento e do enfrentamento dos processos erosivos. Constatou-se, ainda, a ausência de manifestação de instituições que não poderiam deixar de ser ouvidas.

Assim, concluiu-se que "*[e]m que pese as evidentes limitações institucionais/legais que o proponente do projeto apresenta para atuar eficientemente no controle das transformações regionais que serão impostas no caso de uma eventual implantação/operação do empreendimento, [...] é esperado que o EIA forneça minimamente alternativas, compromissos e responsabilidades que possam tranquilizar a sociedade em geral quanto ao grau de sucesso esperado para conter tais impactos. Assim, manifestamos pela necessidade de ampla revisão do EIA/RIMA apresentado, conforme registrado ao longo do presente Parecer, com devolução ao responsável pelo Projeto Proposto*".

Ou seja: por ainda se tratar de análise prévia, o IBAMA não cobrou a implementação imediata da governança ambiental reputada como inexistente pela decisão agravada. De modo diverso e adequado, exigiu que o EIA fornecesse o adequado dimensionamento dos problemas derivados do empreendimento e das medidas que deveriam ser tomadas para combatê-los, sendo que a cobrança acima deverá ocorrer nas próximas etapas do processo de licenciamento.

Uma vez apresentada a complementação dos estudos por parte do DNIT, o IBAMA emitiu novo parecer. Nele, de forma aprofundada, tratou da sensibilidade e dos riscos do empreendimento, de modo que apesar de emitir alertas sobre a necessidade de uma atuação governamental forte para controlar os danos ambientais relacionados à execução da obra, afirmou que o DNIT havia se desincumbido do ônus de elaborar os estudos necessários ao adequado dimensionamento dos problemas e das medidas de enfrentamento.

As premissas - constatação de risco ambiental e constatação de cumprimento do ônus relativo à licença prévia por parte do DNIT - foram consideradas como contraditórias e quase inconciliáveis por parte da decisão agravada.

**Entretanto, numa análise superficial do litígio, própria dos julgamentos liminares, verifica-se que essas constatações não são inconciliáveis, mas complementares.**

**É necessário que os riscos e os possíveis problemas sejam apontados para que possam ser diretamente enfrentados pela Administração.**

Cabe compreender que o que se pretende com os estudos necessários à licença prévia é exatamente a obtenção das informações necessárias ao exame do que deve ser implementado para **prevenir**, para **mitigar** ao máximo e para **compensar** os danos ambientais decorrentes de um empreendimento como a pavimentação de uma rodovia.

Assim, o IBAMA, autarquia federal criada para (a) "exercer o poder de polícia ambiental" e (b) "executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente", concluiu que "o EIA apresentado é suficiente para análise dos impactos ambientais esperados pelo empreendimento".

Há de se destacar que essa conclusão não foi conduzida a *toque de caixa*, por assim dizer. A exemplo do que acima mencionado, houve manifestação em relação a cada um dos itens sobre os quais foram cobrados esclarecimentos ao DNIT.

Nas conclusões, há menção expressa ao fato de que ainda que importante sob o ponto de vista socioeconômico, o empreendimento cria "potencial alto de ocorrência de desmatamento ilegal e ocupação ilegal de terras ao longo do trecho da BR 319".

Ainda se considerou que a despeito dos "esforços recentes de articulação entre as diversas agências de Estado, não há garantias de que as ações estatais sejam implementadas de forma imediata e tão pouco [sic] há evidências de que a presença do Estado seja perene na região".

Logo, verifica-se que a análise **não foi romantizada, enviesada** ou **incompatível** com as manifestações exaradas ao longo de mais de uma década de tramitação do processo administrativo de licenciamento ambiental.

E mesmo que assim não fosse, nada impedia o IBAMA e os demais atores estatais envolvidos no processo de alterar, de forma fundamentada, algumas de suas exigências, com o objetivo de melhor adequá-las ao recorte normativo e institucional que disciplina as atribuições de cada uma das instituições envolvidas num projeto como o ora analisado.

Isso se extrai, inclusive, do acórdão nº 532/2020 do TCU, oportunidade em que se ratificou a não vinculatividade do relatório produzido pelo Grupo de Trabalho GT-BR-319 em 2008.

O acórdão foi lavrado na auditoria realizada pela Corte de Contas em relação ao processo de licenciamento ambiental da BR-319, Trecho do Meio.

Acordaram os Ministros do TCU "[r]ecomendar à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do Ministério da Economia, que, no âmbito das ações para apoiar o licenciamento ambiental da rodovia BR-319/AM/RO e em articulação com os órgãos e entidades envolvidos, **avalie a necessidade e conveniência da continuidade das medidas deliberadas pelo Grupo de Trabalho GT-BR-319**, com o objetivo de impedir o desmatamento e a descaracterização do bioma amazônico ao longo do empreendimento".

Fala-se em ratificação porque já em 2010 o TCU proferiu deliberação no mesmo sentido (acórdão 275/2010):

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

Entre os achados da unidade técnica, utilizadas como razões de decidir no acórdão 275/2010, destaca-se o seguinte:

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

**As propostas do grupo de trabalho para nortear as políticas públicas de preservação do entorno da BR-319 são importantes, todavia, incorporá-las como pré-condicionantes temporárias para o licenciamento ambiental fogem ao que estabelece a legislação, em especial a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Ressalte-se que essa resolução trata de condicionantes que podem constar na Licença Prévua, Licença de Instalação e Licença de Operações, conforme art. 8º, incisos I, II e III e não antes destas.**

Além disso, nenhuma das pré-condicionantes depende diretamente do empreendedor, pois são pertinentes a políticas públicas que envolvem questões ambientais, indígenas, fundiárias, sociais, dentre outras, pois o empreendimento não pode ser a solução para a falta de estrutura dos diversos órgãos envolvidos, de forma que haja custeio e investimento para adequação das atividades de fiscalização, controle e monitoramento das áreas envolvidas no entorno da BR319".

Logo, verifica-se que foi cumprido o que o professor José Rubens Morato Leite apresenta como requisitos da licença prévia: "**nesta fase nada se autoriza e nenhuma intervenção poderá ser realizada pelo interessado e proponente do projeto, ocorrendo aqui tão somente uma decisão locacional e sobre a concepção do projeto. Em outras palavras aqui é emitido um juízo sobre se a atividade de fato pode ser admitida e onde ela poderá ser desenvolvida.** Embora subvalorizada no procedimento de licenciamento, esta tende a ser a fase onde o potencial de consideração dos princípios da prevenção e da precaução são mais evidentes. Decisões negativas sobre o projeto poderão ser tomadas de início já nesta fase, inviabilizando, portanto, a continuidade do procedimento e a pretensão de exercício da liberdade econômica. É exatamente nesta oportunidade em que se avalia o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e é quando também são realizadas as audiências públicas nas quais será discutido e avaliado o projeto e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)".

Prova maior disso é que mesmo com a manifestação favorável à adequação do EIA/RIMA, com o atestado de viabilidade ambiental do empreendimento, desde que tomada uma série de medidas, não houve encaminhamento para deliberação final, diante de "**pendências de declaração de intervenientes, o que impossibilita, neste momento, a manifestação conclusiva em relação ao requerimento de pedido de licença prévia do empreendimento**".

Somente em 15.7.2022, após o recebimento e a análise das manifestações do ICMBio, da FUNAI, do INCRA, do IPAHN e do SVS é que se procedeu à opinião definitiva sobre o deferimento da licença.

Na oportunidade, afirmou-se que "[o] Ibama considera fundamental o desenvolvimento de um programa integrado de ações de fiscalização ambiental no trecho da BR 319, que inclua desenvolvimento de rotinas de monitoramento com o uso de drones, observação direta e/ou com o apoio sistemático de imagens de satélite, de forma a gerar alertas de ocorrências de não conformidades, que sejam direcionadas a cada órgão responsável pela governança no eixo da BR 319, de forma imediata. Obviamente não caberá ao proponente do projeto que atue diretamente no controle dos ilícitos observados, mas atuar de forma articulada com os órgãos responsáveis, provendo os recursos técnicos, administrativos e financeiros, suficientes para elaboração e implementação de Programa Integrado de Fiscalização Ambiental na BR 319".

Considerou-se "imprescindível a adoção de políticas públicas efetivas para a região, envolvendo órgãos nas mais diversas esferas, nos moldes do Acordo de Cooperação Técnica, envolvendo minimamente o próprio DNIT, o IBAMA, a SEMA, o IPAAM, o INCRA, a PRF, a PF, a ADAF, o BPAMB/PMAM, dentre outros, visando garantir a permanente presença do Estado a região, anteriormente à próxima fase, qual seja, a Licença de Instalação".

Assim, levando em conta "a sensibilidade ambiental da região onde encontra-se inserida a rodovia BR 319, a relevância estratégica do projeto de repavimentação da BR 319, bem como as análises, críticas e sugestões de melhorias expostas pelo Ibama ao longo d[o] Parecer, e manifestação positiva dos órgãos intervenientes, opin[ou-se] favoravelmente à concessão da licença prévia por [então] requerida".

## V.II Análise de impacto ambiental

Nesse sentido, há de se analisar o capítulo 11 do EIA apresentado pelo DNIT. Na oportunidade, "[f]oram projetados os cenários da evolução do desmatamento para 30 anos (2020 a 2050), na região da BR-319/AM, trecho do meio". Apresentaram-se dois cenários. Um otimista e um pessimista.

Acerca do cenário otimista, as considerações foram as seguintes:

"O cenário otimista mostrou que as [Unidades de Conservação] UCs são eficazes no combate do desmatamento. Claro que parte-se do pressuposto que estas unidades possuem infraestruturas e funcionários suficientes para proteger suas áreas. De qualquer forma, o mosaico de UC ao envolver a rodovia impediu a criação de viciais ou ramais para o interior da mata."

Percebe-se, porém, que as áreas que estão além das UCs sofreram desmatamento, principalmente aquelas situadas do lado oeste da rodovia, provenientes de Tapauá e Canutama. O diagnóstico do meio socioeconômico apontou ramais de até 40 km provenientes de Canutama no sentido da BR-319/AM. Ademais, existe uma previsão no Plano Diretor de Tapauá na implantação da AM-366 pós restauração da BR-319/AM.

Observa-se, também, que embora as UCs atenuem o desmatamento, a ocupação ao longo da rodovia se mostrou presente, mesmo com a presença destas áreas, conforme apontado no segmento norte da rodovia".

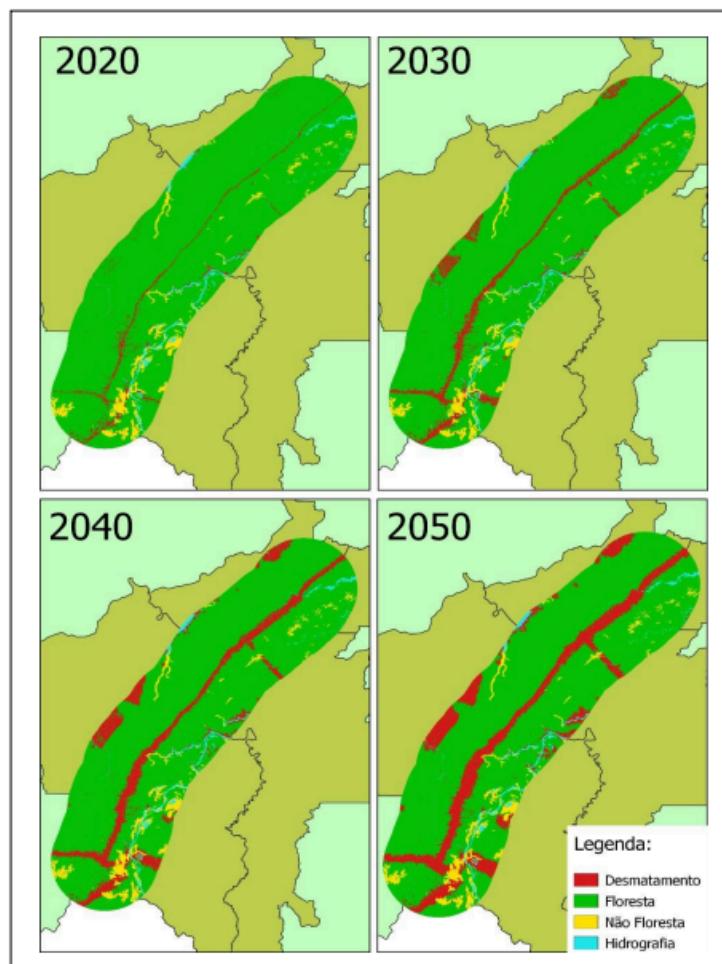


Figura 11.8 – Cenários futuros do desmatamento para a área de influência da BR-319/AM, trecho do meio.  
Esse cenário foi chamado de cenário otimista.

Já em relação ao cenário pessimista, considerou-se o seguinte:

"O cenário pessimista mostrou um padrão de desmatamento muito comum nas rodovias da região norte, chamado de efeito espinha de peixe, conforme constatado facilmente pelas imagens de satélites em trechos não apenas da BR-163/PA, mas também da BR-230/AM, BR-156/AP, BR-174/RR, BR-364/AC, BR-317/AC/AM, dentre outras.

Este cenário de desmatamento está muito relacionado com o uso e ocupação ilegal de terras públicas, por meio da grilagem. Neste processo de ocupação, que geralmente tem as atividades agropecuárias como resultado final, resulta em muitos impactos danosos ao ambiente, além de intensificar os conflitos locais. A redução da cobertura florestal, seguida das queimadas para limpeza do terreno, provoca a fragmentação do ambiente, poluição ar, pressão sobre espécies vulneráveis e em áreas legalmente protegidas".

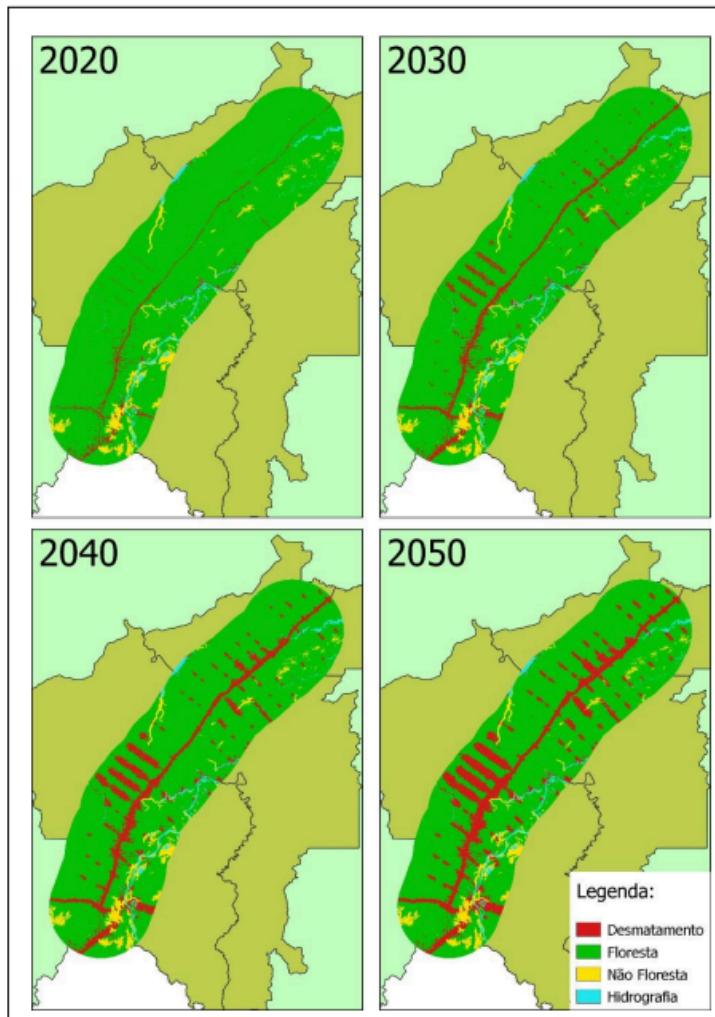


Figura 11.9 – Cenários futuros de desmatamento para a área de influência da BR-319/AM, trecho do meio. Esse cenário foi chamado de cenário pessimista.

No que diz respeito aos cenários de desmatamento, foram traçados três hipóteses: (i) não realização do empreendimento; (ii) restauração da BR-319/AM, sem adoção de medidas mitigadoras; e (iii) Restauração da BR-319/AM, com adoção de medidas mitigadoras. Veja-se o que se considerou em relação a cada um deles:

(i) Não realização do empreendimento: "[a] não realização do empreendimento configura o melhor cenário de desmatamento para a região, ou seja, o cenário mais conservador. Tendo em vista a baixa trafegabilidade da rodovia, principalmente no período chuvoso, e a falta de recursos na região (postos de gasolina, mercado e até pontes precárias) o uso e ocupação do solo as margens da rodovia ou em área públicas não protegidas tende a não ocorrer, a exemplo das poucas ocupações presentes ao longo na rodovia (exemplo, propriedade dos Catarinos) há 20 anos. Somado a esta falta de estrutura e precária trafegabilidade tem-se o mosaico de Unidades de Conservações já implantado na BR-319/AM. Embora estas áreas careçam de servidores e estrutura para uma atuação mais eficiente, apenas a presença destas áreas já freiam a grilagem. Além disso, a não restauração da rodovia implica, necessariamente, na não pavimentação da rodovia estadual AM- 364, que liga a BR-319 a comunidade de Democracia/Manicoré, e na não implantação da AM-366, sentido Tapauá. Esta encontra-se apenas planejadas, sendo a sua intenção de abertura exposta no Plano Diretor do município de Tapauá. Aquela já encontra-se aberta, nas mesmas condições de trafegabilidade da BR-319".

(ii) Restauração da BR-319/AM, sem adoção da medidas mitigadoras: "[c]om a restauração da rodovia ocorrerá um afluxo populacional, em virtude principalmente da melhoria de acesso a região e novas oportunidades. O resultado será uma alteração do quadro demográfico e uma consequente especulação imobiliária, que culminará com o uso e ocupação do solo, grilagem e implantação de atividades agropecuárias. Este cenário de desmatamento, como demonstrado na modelagem matemática, será mais acentuada as margens das rodovias, mesmo com a presença das UCs, porém mais evidente no trecho sul a Área de Estudo, em virtude da ausência de áreas protegidas no lado leste da rodovia, bem como nas margens das rodovias estaduais que serão implantadas. Além disso, o desmatamento também se mostra mais

acentuado próximo as cidades de Canutama e Tapauá, no qual a frente de desmate ocorre no sentido contrário, ou seja, das cidade no sentido da BR-319, até o limite das UCs. Observa-se ainda um avanço no uso e ocupação do solo nas imediações de Humaitá e de Santo Antônio do Matupi. Este cenário de desmatamento possui estreita relação com o aumento de incêndios, uma vez que este é utilizado como uma forma de preparar a área para a criação de gado, forma mais barata de grilagem da terra. As consequências são: poluição do ar, indução de processos erosivos, contaminação do solo e da água, fragmentação do ambiente, efeito de borda, efeito barreira, pressão sobre as espécies vulneráveis, interferência em áreas legalmente protegidas, perda de biodiversidade, alteração de habitats aquáticos, aumento na incidência de doenças, intensificação de conflitos locais, interferência nas comunidades tradicionais e não tradicionais, alteração da qualidade de vida e pressão sobre infraestrutura e serviços públicos locais.

(iii) Restauração da BR-319/AM, com adoção de medidas mitigadoras: "primeiramente, cabe uma breve definição de medidas mitigadoras, sendo entendido como ações que visam atenuar os danos parciais e minimizar situações de riscos e de impactos ambientais. As medidas mitigadoras são instituídas no âmbito dos programas ambientais apresentados no Capítulo 9. Para mitigação dos impactos que desencadearão o cenário de desmatamento na região tem-se, em primeiro plano, a execução dos seguintes programas ambientais de Gestão Ambiental, Comunicação Social, Monitoramento da Faixa de Domínio, Apoio ao Monitoramento e Controle e Fiscalização do Uso e Ocupação da Região do Interflúvio Purus-Madeira. Mais do que buscar a conscientização da população local em relação ao uso e ocupação regular do solo, estes programas buscam fiscalizar as áreas públicas e, principalmente, buscar uma execução articulada dos Planos Diretores e do Zoneamento Ecológico Econômico das áreas rurais dos municípios afetados pela obra. De forma secundária serão trabalhadas medidas mitigadoras das consequências do desmatamento por meio dos programas: Monitoramento da Qualidade do Ar, Monitoramento e Controle de Queimadas, Combate e Prevenção de Doenças Tropicais, Combate a Erosão e Assoreamento e Controle e Qualidade Ambiental. Uma restauração sem a articulação territorial desenhada nos programas resultaria no cenário de desmatamento descrito no cenário intermediário".

As mesmas três hipóteses foram traçadas em relação aos seguintes aspectos, tanto na fase de instalação quanto na fase de operação do empreendimento:

- Demais empreendimentos na região;
- Aspectos de desenvolvimento da região e capacidade de infraestrutura local;
- Intensificação do tráfego;
- Maior visibilidade do empreendimento;
- Risco de Incêndios Florestais;
- Fragmentação da vegetação;
- Efeito de borda;
- Redução da cobertura florestal e perda de habitat;
- Diminuição na abundância da flora e/ou fauna local;
- Efeito barreira; Atropelamento da fauna;
- Alteração no comportamento da fauna;
- Pressão sobre espécies vulneráveis;
- Aumento na incidência de doenças;
- Alteração dos habitats aquáticos e perda da fauna;
- Interferência em áreas legalmente protegidas;
- Manutenção da cobertura vegetal;
- Perda da biodiversidade;
- Poluição do ar; Poluição sonora;
- Controle de ruídos;
- Aumento de risco de enchentes;
- Contaminação do solo e da água;
- Indução de processos erosivos;
- Geração de emprego e renda;

- Aumento de riscos à saúde;
- Interferência nas comunidades locais tradicionais e não tradicionais;
- Aumento do fluxo de veículos e acidentes;
- Aumento do afluxo populacional;
- Dinamização da economia local;
- Pressão sobre a infraestrutura e serviços públicos locais;
- Alteração da qualidade de vida; Intensificação de conflitos locais;
- Especulação imobiliária; Alteração no fluxo de bens e/ou serviços;
- Menor envolvimento comunitário;
- Intensificação de acidentes rodoviários; Melhoria de acesso;
- Maior segurança viária;
- Dispensa de profissionais e serviços;
- Criação de expectativas na população;
- Uso e ocupação do solo e grilagem.

Em conclusão, não se pode dizer que o EIA/RIMA não cumpriu adequadamente a sua finalidade de expor os reais e potenciais danos ambientais que podem ser causados pelo empreendimento, bem como as medidas que podem minimizar ou neutralizar esses impactos, as quais serão exigidas para as próximas etapas licenciadoras do empreendimento.

Como dito acima, a análise não foi romantizada ou enviesada, mas procurou adequadamente expor os riscos e possíveis problemas e orientar como eles podem ser enfrentados.

### **V.III Risco Epidemiológico**

Um objeto relevante que foi suscitado em um recente comentário de autoria do professor Lucas Ferrante, no conceituado periódico The Lancet – Planetart Health, diz respeito ao potencial epidemiológico da pavimentação da BR 319.

O Estudo tem o seguinte título: "A road to the next pandemic: the consequences of Amazon highway BR-319 for planetary health".

No texto, o autor, atribuindo ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a suposta decisão de um caminhar rumo a um potencial pandêmico, derivado da implementação das obras da BR 319, destacou o seguinte:

*"In this region of the Amazon, which is one of the largest reservoirs of pathogens,<sup>1,4</sup> new close-confinement livestock production chains with minimal environmental and sanitary oversight further propel deforestation. Alarmingly, the implementation of intensive poultry, pig, and cattle farming in this section of Amazonia targets Indigenous lands and traditional peoples who are economically vulnerable.<sup>4</sup> This new food production chain endangers the Amazon's Indigenous communities by increasing their exposure to high-virulence parasites, worsens public health disparities, and potentially jeopardises crucial export markets in Europe, North America, and Asia. Possible cross-contamination in the food production chain might involve salmonella, the third-leading cause of foodborne infection-related deaths worldwide, and strains of influenza found in poultry and pigs. In addition to the risk of increased transmission and the evolution of antibiotic resistance of known pathogens, the risk of emergence of unknown pathogens is high" (FERRANTE, Lucas. The Lancet Planetary Health Vol. 8 No. 8e524–e525 Published: August, 2024).*

A tradução livre do trecho é a seguinte:

*"Nesta região da Amazônia, que é um dos maiores reservatórios de patógenos, novas cadeias de produção pecuária em confinamento intensivo, com mínima fiscalização ambiental e sanitária, impulsionam ainda mais o desmatamento. Alarmantemente, a implementação de sistemas intensivos de criação de aves, suínos e bovinos nessa parte da Amazônia visa terras indígenas e povos tradicionais que são economicamente vulneráveis. Esta nova cadeia de produção de alimentos põe em risco as comunidades indígenas da Amazônia, aumentando sua exposição a parasitas de alta virulência, agrava as disparidades de saúde pública e potencialmente coloca em perigo mercados de exportação cruciais na Europa, América do Norte e Ásia. A possível contaminação cruzada na cadeia de produção de alimentos pode envolver salmonela, a terceira principal causa de mortes relacionadas a infecções alimentares no mundo, e cepas de influenza encontradas em aves e suínos. Além do risco de aumento da transmissão e da evolução da resistência a antibióticos de patógenos conhecidos, o risco de surgimento de patógenos desconhecidos é alto".*

A análise do EIA/RIMA partiu da mesma premissa do pesquisador, qual seja, o risco derivado do desmatamento: "[o] desmatamento está diretamente relacionado com a proliferação de doenças epidêmicas, principalmente malária e leishmaniose na região amazônica. Isso porque, ao promover a perda do habitat, estreita o contato do homem com os animais que atuam como reservatórios naturais destas doenças. Estudos indicam que para cada 1% de perda da cobertura florestal há um acréscimo de 23% na incidência de casos de malária na Região Amazônica. Mostram, ainda, que quase um quarto das infecções causadas pelo mosquito *Anopheles sp* poderia ser evitado com a manutenção das florestas. No caso da leishmaniose, a elevação no número de casos é de 8% a 9% para cada 1% de mata derrubada na Amazônia (SACCARO Jr et al., 2015; KATSURAGAWA et al., 2008)" (EIA - cap. 11).

Foram listadas as doenças e os vetores de transmissão de maior proeminência:

- "Marsupiais, principalmente os gambás do gênero (*Didelphis spp.*) – leishmaniose e doenças de chagas;
- Cingulados, tatus da família *Dasyproctidae*: como o tatu-canastra (*Priodontes maximus*) e tatu-galinha (*Dasyprocta novemcinctus*) – doença de chagas, hanseníase e leishmaniose;
- Primatas, como os calitiquídeos (saguis – *Leontocebus spp.* e *Cebuella niveiventris*) – doença de chagas e febre amarela, além dos atelídeos (macaco-barrigudo - *Lagothrix cana* e macaco-guariba - *Alouatta puruensis*), pitecídeos (macaco-velho – *Pithecia irrorata* e zogue-zogue – *Callicebus (Plecturocebus) caligatus*) e dos cebídeos (macaco-prego – *Sapajus macrocephalus* e mico-de-cheiro – *Saimiri ustus*) – febre amarela e leishmaniose.
- Roedores silvestres, principalmente os ratos da família *Cricetidae* (*Necromys sp.*, *Oecomys sp.*, *Rhipidomys sp.*) – hantavirose e a capivara (*Hydrochoerus hydrochaeris*) - febre maculosa.
- Carnívoros, principalmente os canídeos, mustelídeos e procionídeos: cachorro-do-mato-de-orelha-curta (*Atelocynus microtis*), irara (*Eira barbara*), furão (*Galictis vittata*), quati (*Nasua nasua*) e guaxinim (*Procyon cancrivorus*) – raiva e leishmaniose".

Deu-se especial atenção ao zika vírus: "[a] epidemia alarmante do zika vírus, transmitido pelo mosquito *Aedes aegypti*, também portador da dengue, da febre amarela e do vírus chikungunya, vem cada vez mais assumindo os aspectos de uma catástrofe de saúde pública. Essa epidemia é também o exemplo mais recente de como as intervenções humanas sobre o meio ambiente, no sentido mais amplo, podem favorecer organismos portadores de doenças, como o *Aedes*, e os vírus que eles trazem consigo. Por fim, o caso mais recente dos resultados inesperados a respeito da aproximação do homem com vetores de transmissão ou hospedeiros naturais é a pandemia do coronavírus".

Os indicadores utilizados para realização da análise foram os seguintes: "variedades de doenças tropicais, fluxo de operários no trecho do estudo, cidades próximas e dispersão dos vetores, para a fase de implantação; e os impactos e cenário aos quais o aumento na incidência de doenças está atrelada, na fase de operação".

Na sequência, foram descritos os problemas em cada uma das fases:

"Na fase de implantação, o aumento na incidência de doenças decorre de três momentos na atividade de implantação de canteiros, acampamentos e demais obras de apoio, quais sejam: intensificação do uso e do espaço, remoção da vegetação e geração de resíduos e efluentes. Neste dois últimos casos, o impacto também poderá ocorrer em outras quatro atividades, a saber: terraplenagem, pavimentação, drenagem e obras de arte corrente e obras de arte especiais. Em todos estes casos sua natureza é adversa, podendo ocorrer de forma direta ou indireta. Quanto aos demais critérios do impacto, tem-se:

- duração temporária e reversível, uma vez que cessada a ação que iniciou o impacto, que em sua grande parte se deve a remoção da vegetação e a intensificação do tráfego, principalmente por veículos pesados e de transporte de efluentes inflamáveis, o impacto é cessado e o ambiente recuperado naturalmente ao longo do tempo. Porém, quanto a sua reversibilidade, cabe destacar que os Projetos de Restauração/Manutenção (2002-2010) preveem a recuperação das áreas que sofreram intervenções;
- temporalidade de médio prazo, uma vez que o agente etiológico necessita de um tempo para completar seu ciclo de vida, além do tempo necessário para transmissão entre as pessoas;
- abrangência regional, tendo em vista o deslocamento dos operários da obra pelo trecho do estudo e pelas comunidades e cidades mais próximas, a exemplo de Humaitá, Realidade, Igapó-Açu e Careiro;
- não cumulativo, já que não existem atividades concomitantes, com a mesma natureza do impacto, no mesmo espaço e tempo;
- sinergético com o impacto redução da cobertura florestal, alterando a qualidade de vida da população;
- magnitude média, devido as cidades próximas;
- probabilidade de ocorrência certa, em virtude de outros empreendimentos similares na região norte e estudos epidemiológicos;

- e, por fim, o impacto é tratado em norma nacional, a exemplo da Lei 4.709/1965, campanha de erradicação da malária, e a Lei 13.301/2016, medidas de vigilância em saúde.

**Fase de operação:** Já na fase de operação, o aumento na incidência de doenças, também de natureza adversa, decorre exclusivamente da atividade de circulação de veículos e do aspecto intensificação do tráfego. Logo, sua ocorrência é indireta na fase de operação, possuindo como impactos percussores: Alteração nas condições de uso e ocupação do solo, implantação de atividades agropecuárias e extração ilegal de madeira, todos relacionados a melhoria de acesso a região. Quanto aos demais critérios do impacto para esta fase, tem-se:

- duração temporária e reversível, uma vez que cessada a ação que iniciou o impacto, que em sua grande parte se deve a remoção da vegetação e a intensificação do tráfego, principalmente por veículos pesados e de transporte de efluentes inflamáveis, o impacto é cessado e o ambiente recuperado naturalmente ao longo do tempo. Porém, quanto a sua reversibilidade, cabe destacar que os Projetos de Restauração/Manutenção (2002-2010) preveem a recuperação das áreas que sofreram intervenções;
- temporalidade de longo prazo, uma vez que está relacionado ao cenário de uso e ocupação do solo em virtude da melhoria de acesso a região;
- abrangência grande, o potencial de uso e ocupação do solo, principalmente na parte sul do trecho;
- não cumulativo, já que não existem atividades concomitantes, com a mesma natureza do impacto, no mesmo espaço e tempo;
- sinergético com a redução da cobertura florestal, alterando a qualidade de vida da população;
- magnitude grande, devido as cidades próximas e ao cenário de ocupação da área;
- probabilidade de ocorrência alta, em virtude de outros empreendimentos similares na região norte e estudos epidemiológicos;
- e, por fim, o impacto é tratado em norma nacional, a exemplo da Lei 4.709/1965, campanha de erradicação da malária, e a Lei 13.301/2016, medidas de vigilância em saúde" (EIA - cap. 11).

O risco de uma eventual pandemia sugerido pelo professor Lucas Ferrante, na sua visão, parece inerente à criação de uma rodovia de alta trafegabilidade na região, na medida em que a possibilidade descrita no comentário está associada ao reservatório de patógenos lá existente.

Veja-se o que diz o pesquisador: “[a]brir estradas pode permitir que patógenos presentes na floresta preservada entrem em contato com humanos e também representem novos riscos de doenças para a vida selvagem ameaçada. Estabelecer novas rodovias na Amazônia pode promover a transmissão de patógenos de grande relevância para a conservação, como o fungo quitrídio de anfíbios, reconhecido como uma das doenças mais devastadoras para a vida selvagem de nossa era”.

Dessa maneira, a única forma de evitar a hipótese apresentada é a não pavimentação da rodovia, o que implicaria uma menor intervenção humana sobre a área. Isso considerando que a escolha por um novo traçado trará ainda mais impacto, uma vez que no projeto atual já houve o desmatamento do perímetro da rodovia.

Entretanto, a escolha pela não pavimentação de uma rodovia que foi tratada por cinco diferentes Presidentes da República como uma prioridade da integração nacional não cabe ao Poder Judiciário.

Com efeito, a escolha entre (a) a **cautela absoluta** decorrente de um cenário hipotético de surgimento de novas doenças que podem vir a alcançar níveis pandêmicos e (b) a manutenção do isolamento de uma parcela relevante do Brasil é uma escolha que cabe ao Poder Executivo, que, conforme visto, foi alertado no EIA/RIMA do potencial epidemiológico da obra.

Ao Poder Judiciário, em última instância, não é dado o direito de especulação no controle de políticas públicas, razão pela qual hipóteses científicas, ainda que abstratamente fundamentadas, não podem sobrepujar a tomada de decisão dos membros da Administração, que foram alertados e consideraram os cenários de preocupação.

É igualmente importante considerar que o Administrador brasileiro tem o direito de contestar a manutenção do isolamento de uma região inteira em decorrência do receio abstrato de uma nova pandemia.

Isso se justifica pelo fato de que uma nova pandemia pode surgir de interações que não estão submetidas a qualquer controle, como as descritas pelo professor Lucas Ferrante, em qualquer parte do mundo, como ocorreu com a pandemia do coronavírus, mencionada pelo autor.

Veja-se: “[a] pandemia de COVID-19, a mais grave pandemia deste século até o momento, está ligada ao transbordamento de um betacoronavírus previamente identificado em morcegos”. Original: “[t]he COVID-19 pandemic, the

*most severe pandemic of this century so far, is linked to the spillover of a betacoronavirus previously identified in bats".*

Isso, claro, desde que tomados os cuidados necessários para mitigar ao máximo os cenários potencializadores da amplificação dos vetores epidemiológicos: desmatamento e expansão da pecuária em terras griladas.

Logo, embora se respeite os comentários do acadêmico, não é possível concretizar o princípio da precaução com a amplitude pretendida por ele.

O Judiciário não tem como atribuir certeza às premissas que o pesquisador aparentemente sustenta como incontroversas e que, ainda assim, derivam de inferências. Ele aponta de que haverá *"a implementação da pecuária intensiva de aves, suínos e bovinos nesta região da Amazônia tendo como alvo terras indígenas e povos tradicionais que são economicamente vulneráveis"*.

Nada constante do EIA/RIMA autoriza concluir que as autoridades públicas atuarão ou serão omissas a ponto de permitir a instalação de uma *"nova cadeia de produção de alimentos, o que "colocará em risco as comunidades indígenas da Amazônia, aumentando sua exposição a parasitas de alta virulência, agravando as disparidades na saúde pública e potencialmente comprometendo mercados de exportação cruciais na Europa, América do Norte e Ásia"*, projeção traçada no comentário do Professor Lucas Ferrante.

Não há nada que permita dizer que o projeto governamental para a região falhará ao ponto de viabilizar o descalabro sugerido no *comentário* do pesquisador de uma atuação estatal completamente ineficiente, criando um ambiente de cultivo de agricultura e pecuária **intensivas**, voltado a atender inclusive a mercados internacionais na Europa, América do Norte e Ásia.

De fato, em observância ao princípio da precaução, consoante destaca Marcelo López Alfossin, "[q]uando houver perigo de dano grave ou irreversível, a ausência de informação ou certeza não poderá ser utilizada como argumento legítimo para adiar a adoção de medidas eficazes destinadas a evitar a degradação do meio ambiente." [Direito Ambiental, 2<sup>a</sup> ed., Astrea: Buenos Aires, p. 211].

Alfossin complementa que, "[n]o entanto, será necessário que existam suspeitas fundamentadas de que **o risco é real**; ou seja, são necessários dados científicos que justifiquem o temor do perigo" [Id. 214].

É bom ressaltar que o aperfeiçoamento do cenário caótico projetado pelo professor Lucas Ferrante representará o total descumprimento da *Nationally Determined Contribution – NDC* comunicada pela República Federativa do Brasil para o Secretariado da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), em 21.3.2022, em cumprimento ao Acordo de Paris [1]:

*"The government of the Federative Republic of Brazil is pleased to communicate to the Secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) its Nationally Determined Contribution (NDC), updated in the context of the Glasgow Climate Pact, which was adopted by the Parties to the UNFCCC and its Paris Agreement during the 26th Conference of the Parties.*

*Through this communication, Brazil confirms its commitment to reduce its greenhouse gas emissions in 2025 by 37%, compared with 2005. Additionally, Brazil commits to reduce its emissions in 2030 by 50%, compared with 2005. Brazil's commitments also include a long-term objective to achieve climate neutrality by 2050. Brazil's updated NDC is broad in scope and includes a consideration of means of implementation and the implementation of mitigation and adaptation actions in all economic sectors.*

*This contribution is communicated under the assumption that the implementation of the Paris Agreement fully respects the principles and provisions of the UNFCCC, in particular the principle of common, but differentiated responsibilities and respective capabilities. As a developing country, Brazil's historical contribution to the global problem of climate change has been small. This NDC therefore largely exceeds the level of ambition expected of a country with a small historical responsibility for the increase in the global mean surface temperature resulting from anthropogenic greenhouse gas emissions".*

Tradução livre:

*"O governo da República Federativa do Brasil tem o prazer de comunicar ao Secretariado da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), atualizada no contexto do Pacto Climático de Glasgow, adotado pelas Partes da UNFCCC e de seu Acordo de Paris durante a 26ª Conferência das Partes.*

*Por meio desta comunicação, o Brasil confirma seu compromisso de reduzir suas emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025, em comparação com os níveis de 2005. Além disso, o Brasil se compromete a reduzir suas emissões em 50% até 2030, também em relação a 2005. Os compromissos do Brasil incluem, ainda, um objetivo de longo prazo de alcançar a neutralidade climática até 2050. A NDC atualizada do Brasil é ampla em escopo e inclui a consideração de meios de implementação e a implementação de ações de mitigação e adaptação em todos os setores econômicos.*

*Essa contribuição é comunicada sob a premissa de que a implementação do Acordo de Paris respeita plenamente os princípios e disposições da UNFCCC, em particular o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades. Como país em desenvolvimento, a contribuição histórica do Brasil para o problema global das mudanças climáticas tem sido pequena. Portanto, essa NDC excede amplamente o nível de ambição esperado de um país com uma responsabilidade histórica reduzida pelo aumento da temperatura média global da superfície resultante das emissões antropogênicas de gases de efeito estufa".*

A grande contribuição do pesquisador Lucas Ferrante é antecipar que um cenário de omissão pública estatal poderá gerar uma consequência de enorme calamidade global, comparada à vivida durante a Pandemia da Covid-19. Daí a razão pela qual as autoridades públicas e o Poder Judiciário terão de atuar para que essa omissão jamais se concretize.

Contudo, como já asseverou o Ministro Roberto Barroso, do STF, não se pode "antecipar o erro, a negligência ou a má-fé. Em qualquer caso, [é sempre possível] recorrer ao Poder Judiciário" (Emb. Decl. na Petição 3.388/RR, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 23.10.2013).

É válido destacar que o cenário ora vivenciado difere das projeções e dos apelos da comunidade acadêmica no sentido da necessidade de adoção de medidas de isolamento social como política pública durante a pandemia da COVID-19.

Naquele momento, existia um fato (pandemia da COVID-19) que estava a ser projetado matematicamente para quantificar as vidas que seriam perdidas caso um fator externo, como a vacinação massiva da população, não alterasse a realidadeposta.

Embora não fosse possível precisar em absoluto o número de mortes, é certo que, em dados momentos, a não adoção de medidas restritivas levaria o sistema de saúde ao colapso.

No presente caso, por outro lado, há uma *inferência indutiva* que não tem evidência suficiente para chancelar a conclusão. Isso, porque o título do *comentário* sugere que a pavimentação da BR-319 levará o mundo a uma nova pandemia.

O professor parte das premissas de (a) que há muitos patógenos na região, (b) que haverá uma intensificação colossal do desmatamento para (c) que seja implementada atividade agropecuária e que a combinação do reservatório de patógenos com a agropecuária (d) gerará uma nova pandemia.

Fala-se em inferência indutiva porque a conclusão não segue necessariamente as premissas. Frederick Schauer ilustra de forma didática o que se entende por inferência indutiva (SCHAUER, Frederick. *The proof: uses of evidence in Law, Politics and everything else*. Cambridge: Harvard University Press, 2022 - tradução livre):

"A *inferência dedutiva* (*Todos os pássaros têm coluna vertebral; este papagaio é um pássaro; portanto, este papagaio tem coluna vertebral*) é central para o pensamento racional. *Mas também é importante a inferência indutiva, onde a conclusão não decorre necessariamente das premissas. Por exemplo, 'A maioria dos cidadãos italianos fala italiano; esta mulher é cidadã italiana; portanto, ela provavelmente fala italiano.'* Tal inferência indutiva, onde a conclusão pode não se aplicar em algum caso particular, está no cerne da ideia de evidência."

No original: "[d]eductive inference (*All birds have backbones; this parrot is a bird; therefore, this parrot has a backbone*) is central to rational thinking. But so too is inductive inference, where the conclusion does not necessarily follow from the premises. For example, "*Most Italian citizens speak Italian; this woman is an Italian citizen; therefore, she probably speaks Italian.*" Such inductive inference, where the conclusion might not hold in some particular instance—is at the core of the idea of evidence".

Schauer prossegue afirmando que o fato de alguém ser italiano representa um forte indício de que fala a língua italiana. Isso, porque muitos italianos, na verdade a maioria, falam a língua italiana. Assim, **não é a lógica** subjacente à construção - ideia de que quem nasce na Itália fala italiano - que a torna uma boa inferência indutiva, mas os indícios que lhe subsidiam - quantidade de italianos que falam a língua italiana:

"*Acreditar que alguém que é cidadão italiano fala italiano é uma inferência indutiva muito boa, e o que a torna uma boa inferência não é o fato de ser uma necessidade lógica, como seria no caso da dedução, mas sim que ela é baseada em evidências.*

[...]

*Como o raciocínio a partir de evidências é indutivo, e como o raciocínio indutivo é probabilístico, o raciocínio baseado em evidências é necessariamente probabilístico, e probabilidades mais altas são a medida de melhores evidências."*

No original: "[b]elieving that someone who is an Italian citizen speaks Italian is a very good inductive inference, and what makes it a good inference is not that the inference is a logical necessity, as it would be in the case of deduction, but instead that it is based on evidence.

[...]

*Because reasoning from evidence is inductive, and because inductive reasoning is probabilistic, evidential reasoning is necessarily probabilistic, and higher probabilities are the measure of better evidence".*

Assim, ao se considerar que há centenas de estradas e centenas de cidades na Amazônia e que até hoje não saiu de lá uma pandemia como a vivenciada com a COVID-19, não pode o Judiciário determinar a suspensão da licença prévia no caso em questão.

#### V.IV Análise de alternativas

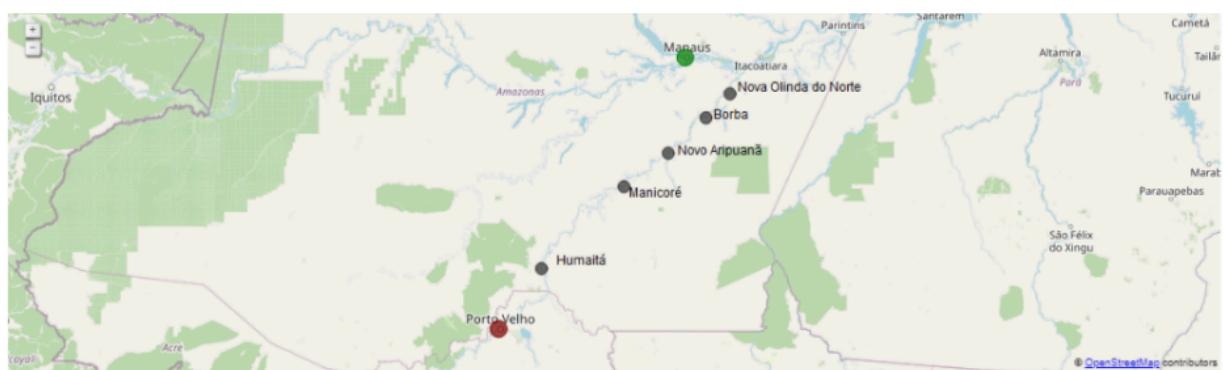
Outro aspecto relevante que deve ser considerado do EIA/RIMA é o estudo de alternativas de localização.

Na oportunidade, destacou-se que "[a] avaliação de novas alternativas locacionais na Rodovia BR-319 em questão, considerando as peculiaridades dos projetos de pavimentação e melhorias rodoviárias para o segmento km 250,7 ao km 656,4 (Trecho do Meio), apontam claramente que não é plausível, uma vez que propiciará na região uma deflagração de um numeroso volume de ocorrências de impactos socioambientais diretos e indiretos, superiores aos já existentes, no traçado já consolidado. Inclusive, impactando a questão da desapropriação de uma nova faixa de domínio a ser definida sob o ponto de vista legal, ou seja, a dotação de recursos financeiros para efetivar a indenização de benfeitorias de propriedades ou ocupações identificadas no novo segmento da BR-319/AM, Trecho do Meio".

Logo, foi considerada não plausível a adoção de nova rodovia, com traçado distinto.

Entretanto, foi realizada análise do modal aquaviário, com destaque para a hidrovia do Rio Madeira, que é a segunda via mais importante da Amazônia, atrás somente do Rio Amazonas. Considerou-se que "[o]s comboios transportam de 12 a 18 mil toneladas, durante a estiagem e até 30 a 50 mil toneladas, durante a cheia".

Acerca do transporte de passageiros, destacou-se que entre Manaus e Porto Velho a viagem dura aproximadamente 66 horas:



TB7.1 - Empresa, Linha e Embarcação			TB7.2 - Informações de Partidas e Chegadas			TB7.3 - Informações do Itinerário		
Sentido	Partida Porto	Partida Dia da Semana	Partida Horário	Partida UF	Chegada Porto	Chegada Dia da Semana	Chegada Horário	Chegada UF
Volta	Porto Velho	Quarta-feira	12:00	Rondônia	Manaus	Sábado	06:00	Amazonas
Volta	Porto Velho	Quarta-feira	15:00	Rondônia	Manaus	Sábado	20:00	Amazonas
Volta	Porto Velho	Sábado	19:00	Rondônia	Manaus	Quarta-feira	05:00	Amazonas

Figura 10.2 – Linhas de transporte de passageiros e carga na Hidrovia do Rio Madeira.

Fonte: ANTAQ, 2020 (<http://web.antaq.gov.br/ANUARIO>). Consulta em 04/06/2020.

Por outro lado, na BR-319 pavimentada a duração estimada é entre 10 e 12 horas, de acordo com o DNIT. Diante disso, concluiu-se que há a necessidade de utilização de ambos os modais, de forma complementar. O hidroviário para carga de maior volume e o rodoviário para passageiros e cargas menores:

*"Conforme exposto, entende-se que o transporte de commodities (soja e demais grãos) permanecerá ocorrendo principalmente pelo modal hidroviário, por ter custo/benefício mais vantajoso em comparação ao modal rodoviário (de Paula, 2016). Por outro lado, a perspectiva é que o transporte de passageiros, de pequenas cargas e de mercadorias perecíveis se concentre na BR-319/AM."*

*Os modais de transporte na região tendem a se complementar. Enquanto o hidroviário apresenta baixa flexibilidade e não realiza o transporte porta-a-porta, o rodoviário possui essas características. Por outro lado, o modal rodoviário não é indicado para o transporte de cargas pesadas a longas distâncias devido ao seu alto custo de frete (de Paula, 2016)".*

Também houve análise da possibilidade de construção de uma rodovia suspensa, que, todavia, custaria mais de R\$ 20 bilhões, contra R\$ 1,7 bilhão da pavimentação; e demandaria a manutenção do traçado já existente.

Assim, a possibilidade de criação de vias clandestinas não seria afastada. Sob o viés ambiental, "[a] construção de rodovia suspensa, de fato, iria propiciar a movimentação da fauna sem o risco de atropelamento. Mas é preciso considerar que o projeto pretendido pelo DNIT prevê a construção de 71 pontes de concreto com passagem de fauna (considerando que todas as pontes de madeira serão substituídas pelas pontes de concreto, e a necessidade de atender ao IBAMA, de substituição de 11 obras de arte correntes - bueiros - em pontes de concreto), 52 passagens de fauna exclusivas inferiores e 49 passagens de fauna suspensas, em locais estudados com maior incidência de atropelamento de fauna (hotspots)".

A conclusão foi a de que "as obras de pavimentação e melhorias no segmento, em causa, permitirão interligar as demais regiões brasileiras e a população ocupante e radicalizada na região, por via terrestre, o que denota uma elevada importância para o desenvolvimento da região Norte do País, mesmo que hajam referências de que as obras propostas poderão ser danosas ao ambiente natural, já que facilitarão o acesso às áreas remotas de floresta da Amazônia para fazendeiros, madeireiros, grileiros e outros atores que desencadeiam processos de alteração da paisagem natural".

O contexto do risco de grilagem de terras a partir da expansão da pecuária não foi ignorado pelo EIA. De modo diverso, foi abordado em diversas passagens, de modo que se concluiu pela necessidade de uma gestão governamental efetiva no caminho da regularização fundiária para evitar a efetivação dos prognósticos negativos. Veja-se (EIA - Capítulo 7):

*"O possível processo de expansão da ocupação demográfica na região e o tipo de uso do solo a ser estabelecido durante a fase de operação da rodovia são questões que devem ser consideradas quanto à geração de conflitos futuros.*

*Na questão fundiária são relatados pelos moradores os problemas de invasão de terra, expulsão de moradores que tradicionalmente ocuparam as áreas e consequentemente o seu processo de grilagem. A ausência de documento que comprove a posse e garanta a permanência das famílias nas áreas é uma das maiores preocupações elencadas pelos entrevistados durante a realização do levantamento de campo do Meio Socioeconômico.*

[...]

*A implantação de atividades agropecuárias deriva do impacto de melhoria de acesso, provocado pela melhor trafegabilidade na rodovia. Este impacto está inserido no mesmo cenário e nas etapas de uso e ocupação da região amazônica mencionado no impacto anterior, sendo a etapa que sucede a grilagem.*

*O resultado deste impacto também permeia os três meios, com interferência nos aspectos bióticos, físicos e socioeconômicos, afetando o ambiente da mesma forma que a Alteração nas condições de uso e ocupação do solo. Neste sentido, destacam-se os impactos decorrentes mais significativos: redução da cobertura florestal e perda de habitat, pressão sobre espécies vulneráveis e Unidades de Conservação, interferência no padrão climático, Interferência em comunidades locais tradicionais e não tradicionais e o aumento de conflitos locais.*

*Todavia, ainda no que tange ao Meio Socioeconômico, alguns impactos possuem uma expressão benéfica, quais sejam: dinamização da economia local e geração de emprego e renda, a depender do uso dado a terra. Como forma de mitigar esse impacto faz-se necessário o investimento nos zoneamentos existentes, a regularização fundiária, e a governança em nível estadual e municipal para que a rodovia se torne um eixo de integração e desenvolvimento. O mosaico de áreas protegidas e o processo continuado de capacitação da população para empreender em negócios sustentáveis garante que os moradores das comunidades também sejam os protetores da terra".*

Logo, também sob este ângulo, é de se concluir que o EIA/RIMA cumpriu adequadamente o seu papel, apontando riscos e identificando soluções que devem ser adotadas.

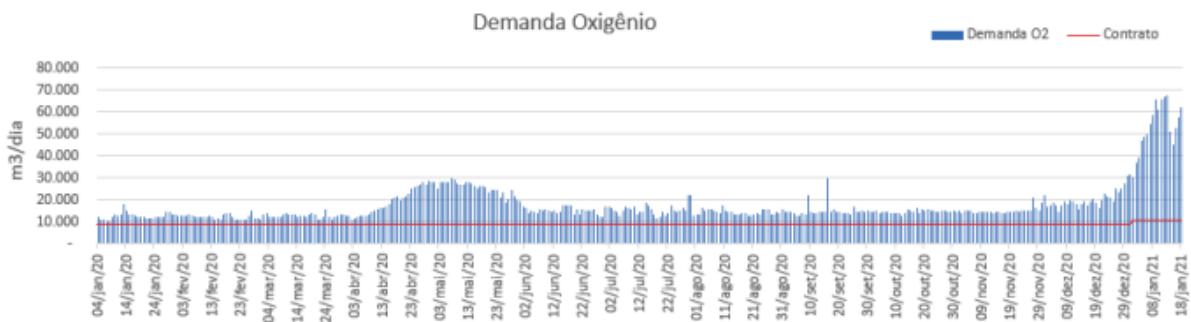
#### V.IV.a. A crise de Fornecimento Oxigênio em Manaus durante a Pandemia da Covid-19

Como é cediço, Manaus, capital do Estado do Amazonas, atualmente não possui conexão por terra asfaltada com o resto do país. A cidade conta com cerca de 2,3 milhões de habitantes, sendo mais do que 50% da população do referido Estado.

O episódio conhecido como 'Crise do Oxigênio do Amazonas', ocorrido em 14.1.2021, quando faltou oxigênio medicinal em hospitais do Estado e, por isso, mais de 60 pessoas faleceram por conta da escassez do gás, acaba tendo enorme relevância na decisão estratégica de se retomar ou não a pavimentação da BR-319. Isso em razão de o episódio expor as dificuldades que uma cidade "ilhada" pode enfrentar em momentos de emergência.

Com efeito, no recurso interposto pela empresa White Martins Gases Industriais do Norte Ltda., distribuído em 24.1.2021 e autuado pelo nº [1002290-68.2021.4.01.0000](#), perante esse TRF1, bem como em petições e manifestações apresentadas pela empresa na Tutela Antecipada Antecedente nº [1001043-55.2021.4.01.3200](#) e na Tutela Antecipada Antecedente nº 1000983-82.2021.4.01.320, perante a 1ª Vara Federal da SJAM, é possível ter uma dimensão dos problemas que foram enfrentados para fornecimento de oxigênio naquele período e como a situação de isolamento da cidade de Manaus contribuiu para o problema (ids. 93380061, 443094441 e 444445383).

Nas petições e num documento produzido pela empresa, foi inicialmente informada a variação de fornecimento de gás pela White Martins entre janeiro de 2020 e janeiro de 2021 para o Estado do Amazonas. Foi dito que *"o período mais crítico ocorrido na primeira onda foi no mês de maio de 2020, cujo incremento alcançou o patamar de consumo de 30 mil m<sup>3</sup>/dia no período de 33 dias (05/04/20 até 07/05/20). [...] A demanda [em 28.1.2021] pelo produto junto à White Martins – não se sabe qual a demanda que est[ava] sendo requerida aos seus concorrentes – encontra[vaj]-se no patamar de cerca de 70 mil m<sup>3</sup>/dia, aproximadamente duas vezes e meia superior ao pico de consumo atingido na primeira onda. Este crescimento exponencial ocorreu em cerca de 9 dias"*:



Ou seja, a White Martins informou que a média de consumo de oxigênio no estado era de 12.500m<sup>3</sup>/dia, que a capacidade de produção da sua planta em Manaus era de 25.000m<sup>3</sup>/dia e que a demanda, naqueles dias de crise, girava em torno de 70.000m<sup>3</sup>/dia, com previsões que superavam os 100.000m<sup>3</sup>/dia.

Segundo a empresa, o aumento, portanto, foi de 5,6 vezes em relação à média histórica, e de cerca de 2,3 vezes quando comparada com o pico da primeira onda, cenário que havia sido largamente projetado como o pior possível por diversos estudos científicos.

Naquele momento, a empresa informou que teria condições de fornecer no máximo 80.000m<sup>3</sup>/dia e esse quantitativo apenas era possível por força de uma operação de guerra que havia sido montada pelo Governo Federal. Logo, a produção do Estado não era suficiente para atender a demanda.

Confira-se o mapa das chamadas *pontes de fornecimento* que tiveram que ser executadas para abastecer Manaus, consoante documento emitido pela empresa White Martins (id. 444445383). Frise-se que não há qualquer indício de que tais informações sejam inverídicas e jamais foram falseadas:

(2.3.2)

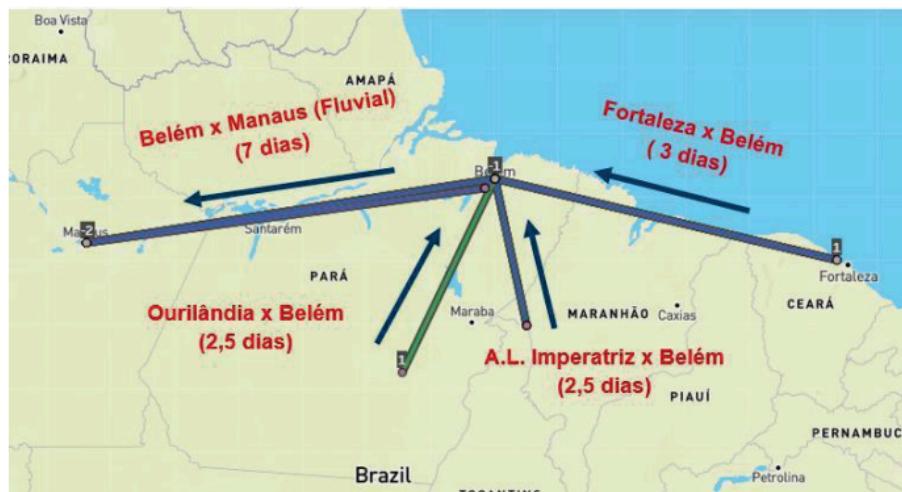
Esforços Logísticos em curso com recursos White Martins, os quais contam suporte das Forças Armadas, suporte esse que deve ser mantido

(a)

Ponte Fluvial – Belém/Manaus

30. A primeira ponte existente é rodoviária/fluvial, e está ligando Belém/Manaus. Ela é contínua e é alimentada pela produção de três usinas, duas das quais de propriedade da White Martins e uma terceira da concorrente Air Liquide.

31. O produto é produzido nas unidades da White Martins, localizadas em Ourilândia, Pará, e São Gonçalo do Amarante, Ceará, também numa terceira planta da Air Liquide, situada em Imperatriz, Maranhão. De lá, o produto é transportado em caminhões da White Martins até Belém, Pará, onde é embarcado de balsa para Manaus.





32. Para viabilizar essa ponte rodoviária/fluvial, a White Martins efetuou o deslocamento de 34 carretas criogênicas e 11 ISO tanques, oriundos de 7 Estados diferentes.

33. O mapa abaixo ilustra de onde foram deslocados os equipamentos que estamos utilizando para atender à demanda de Manaus (AM):



34. As fotos abaixo servem para ilustrar o que é (a) um ISO tanque (em cima de uma prancha de transporte) e também (b) uma carreta criogênica:



(a)



(b)

35. Esta ponte fluvial deve ser mantida e a sua interrupção implicará a ausência de gás no Amazonas.

(b)

Ponte Terrestre – Venezuela/Manaus

36. Existe a previsão de receber 25 mil m<sup>3</sup> por semana (3.571 m<sup>3</sup>/diários), a partir de operação da Invegas, empresa venezuelana do mesmo grupo da White Martins.
37. Para que essa ponte terrestre seja viabilizada, é necessário esta carga seja liberada para entrada no país pelas autoridades competentes.
38. É assim necessário que seja reforçada a necessidade de agilidade na aduana Brasileira, permitindo o acesso dos veículos venezuelanos a Pacaraima (RR) para realizar transbordo do produto nos veículos dedicados da White Martins para essa operação.

(c)

Ponte Aérea – Diversos locais/ManausOxigênio em Cilindros

39. Estão sendo aportados na operação de outros Estados, por via aérea, cerca de 100 cilindros, correspondendo a uma média diária de 1 mil m<sup>3</sup>.
40. Essa operação deve ser mantida por meio de suporte, da via aérea da FAB, para manter a continuidade da entrega de cilindros com oxigênio comprimido de outros Estados.

(d)

Ponte Aérea – Manaus/BelémTransporte de ISO Tanques

41. É necessário que seja estabelecida uma operação aérea de retorno de ISO tanques vazios da base aérea de Manaus para a base aérea de Belém, suportada pela FAB.
42. Esses ISO tanques, pelo peso, não podem ser transportados cheios de Belém para Manaus e seguem na via fluvial. Porém, para acelerar o processo de alimentação e de retorno desses tanques cheios a Manaus, é necessário que a Força Aérea Brasileira (FAB) faça esse transporte de forma contínua.
43. Essa operação reduz o ciclo de entrega de produto de Belém para Manaus, com a diminuição do tempo de retorno a Belém de 14 para 8 dias.
44. Reforça-se, assim, a necessidade de suporte, via aérea da FAB, para transporte dos tanques vazios de Belém/Manaus.



Embarque do ISO tanque vazio na base aérea de Manaus com destino a Belém para ser abastecido



(e)

Ponte Aérea – Belo Horizonte/Brasília/Manaus  
Transporte de ISO Tanques

45. Está em curso uma ponte aérea que viabiliza o deslocamento de 32 tanques criogênicos móveis, de capacidade 1 mil litros (denominados Permacyl). Esta ponte aérea é mantida em cooperação com as autoridades governamentais e com a FAB. Ela permite trazer em torno de 11 mil m<sup>3</sup>/dia de oxigênio de Brasília para Manaus.



46. Esta operação necessita de 5 carretas criogênicas, detidas pela White Martins, que leva produto de Belo Horizonte (MG) para Brasília (DF).
47. Reforça-se a necessidade de suporte, via aérea da FAB, para manter a continuidade da entrega de tanques criogênicos com oxigênio comprimido líquido, que, produzidos em Belo Horizonte, saem pela via aérea de Brasília e



são entregues em Manaus. O transporte entre Belo Horizonte e Brasília será feito pela White Martins.

(f)

**Ponte Fluvial Belém/Manaus**

**Transporte de Tanque Criogênico estacionário pela Marinha do Brasil**

48. Está em curso uma operação de transporte marítimo com apoio da Marinha para transferir um tanque criogênico estacionário de 90 mil m<sup>3</sup> de capacidade, da cidade de São Paulo até a cidade de Belém, onde haverá transbordo para uma balsa e enchimento do produto para a cidade de Manaus.



49. É necessário que a Marinha do Brasil deixe permanentemente um navio com capacidade transportar tanque criogênico estacionário de 90 mil m<sup>3</sup> de capacidade, para fazer a ponte contínua entre Belém e Manaus para transporte do referido volume.

A leitura dessas informações demonstra que o isolamento da cidade foi um fator de enorme dificuldade de transporte de oxigênio, no estrondoso volume que estava sendo consumido naqueles dias.

Nesse ponto, com a devida vênia, são questionáveis as conclusões a que chegaram os pesquisadores Lucas Ferrante e Philip Martin Fearnside, no artigo *Brazil's Amazon Oxygen Crisis: How Lives and Health Were Sacrificed During the Peak of COVID19 to Promote an Agenda with LongTerm Consequences for the Environment, Indigenous Peoples, and Health*, publicado no *Journal of Racial and Ethnic Health Disparities*, em 15.5.2023, no que diz respeito às decisões tomadas para abastecer Manaus naquele momento.

Ainda que fosse melhor o transporte pela rota Porto-Velho-Manaus pelo Rio Madeira, se comparada à rota Belém-Manaus, não há dúvidas de que as carretas demorariam menos tempo trafegando pela BR-319, se ela estivesse pavimentada.

Afora esse aspecto, nem sequer pode se dizer que a rota Porto-Velho-Manaus, pelo Rio Madeira, era de fato plenamente substituível pelas demais pontes que foram adotadas naquele momento. Considerando que o consumo estava em volumes atmosféricos, todas as rotas tiveram que ser utilizadas para fazer chegar a Manaus um volume de 80.000m<sup>3</sup>/dia.

Não há elementos para permitir concluir que a White Martins e a Air Liquide tinham condições logísticas de ter caminhões diários levando o volume de 160.000m<sup>3</sup>/dia pela cidade de Porto Velho, pois este volume teria que ser produzido em cidades próximas, as quais inclusive poderiam também estar demandando montantes absurdos. O volume remetido pelo Rio Amazonas foi de 90.000m<sup>3</sup>, por meio de um tanque criogênico estacionário.

Os caminhões que saíram de Porto Velho com destino a Manaus tinham sido abastecidos em Mauá, São Paulo.

Enfim, o que é importante concluir é que a via pela BR-319, de fato, teria sido o trecho mais rápido.

Ao menos pelas informações divulgadas, a viagem pela BR-319 durou dois dias a menos do que levaria a de balsa, conforme o site abaixo [5]:

# Caminhões com carga de oxigênio para Manaus enfrentam atoleiro na BR-319

A expectativa era que veículos chegassem à capital na sexta, mas viagem deve acabar somente no domingo. Amazonas enfrenta problemas de superlotação de hospitais e falta de insumos.

Por G1 AM

23/01/2021 12h00 · Atualizado há 3 anos

Quatro caminhões que saíram de Porto Velho com carregamento de oxigênio na quarta-feira (20) devem chegar somente no domingo (24) a Manaus. Neste sábado (23), o comboio passa pela região do km-392 da BR-319, no chamado trecho do meio da estrada.

No total, cerca de 100 mil metros cúbicos de oxigênio, fornecidos pelo governo federal, estão sendo transportados a Manaus. A intenção de cruzar 838 quilômetros pela BR-319 era **economizar tempo**, pois **inicialmente a previsão era fazer o percurso em 36 horas**, sendo que de balsa pelo Rio Madeira a viagem duraria seis dias.

O trecho do meio, que vai do km 250 ao km 656, é um dos mais danificados da rodovia e não tem pavimentação, **o que provoca atoleiros "gigantes" no período chuvoso**. Já no período de estiagem, os motoristas reclamam de outros problemas: buracos e poeira.

Além de seis viaturas da Polícia Rodoviária Federal, que escoltam a carga, o comboio tem o apoio de veículos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, o Dnit. Esses veículos ajudam a puxar os caminhões nos atoleiros.

**Falta de oxigênio é apenas um dos problemas que enfrenta o Amazonas**, que passa por um aumento expressivo de casos de Covid-19, superlotação de hospitais e cemitérios. A situação é tão caótica que o governo está **transferindo pacientes para atendimento em outros estados**. Mais de **6,8 mil pessoas morreram com a doença no estado**, conforme o boletim divulgado na sexta-feira.

## BR-319

A única rodovia que liga Porto Velho a Manaus, a BR-319, é conhecida pelas péssimas condições. Em 2020, o governo federal chegou a anunciar a publicação de um **edital para pavimentação** da rodovia. Em outubro, o ministro da Infraestrutura, Tarcísio de Freitas, assinou a ordem de serviço para a manutenção de **três segmentos da BR-319** (Manaus-Porto Velho).



Caminhão passa por trecho sem asfalto na BR-319 — Foto: Arquivo pessoal

Não é possível dizer que o volume trazido pelos caminhões fretados pela empresa Air Liquide, que saíram de Rondônia, teria tido menor tempo de transporte se tivesse vindo pela hidrovia Manaus-Porto Velho. Segundo a notícia acima, a viagem, naquela ocasião, demorou 36 horas e em boas condições poderia ter durado 12 horas. A viagem pela hidrovia demora cerca de 66 horas, isto é 5,5 mais lenta.

Além disso, esses mesmos caminhões poderiam ter voltado a Rondônia e outras cidades para reabastecimento em prazo muito mais rápido e poderiam ter tido um papel mais efetivo na solução da crise.

### V.IV.b. Períodos de Estiagem como o atual - Risco de Isolamento Quase Total

É sabido, ainda, que em janeiro de 2021, os rios da região Amazônica estavam em período de cheia.

Se houvesse um problema similar, num momento de estiagem como o presente, a limitação de uso de navios e balsas nos Rios Amazonas, Negro, Solimões e Madeira poderia comprometer todo o abastecimento da cidade de Manaus e do Estado do Amazonas.

Notícias veiculadas na imprensa informam que o trajeto atualmente está durando cerca de 18 a 20 dias, pois há proibição de navegação em período noturno [2]:

Meio Ambiente Rondônia

## Rio Madeira atinge nova mínima histórica e seca afeta transporte de cargas em Porto Velho

22 de setembro de 2024

*Porto de cargas da capital registrou uma queda de 60% no transporte de milho, soja e fertilizantes. Rio chegou a 40 centímetros a sexta-feira (20), um nível nunca observado antes.*



Seca - rio Madeira - 2024 — Foto: Rede Amazônica

O rio Madeira registrou a cota de 40 centímetros na sexta-feira (20): uma nova mínima nunca observada desde 1967, quando o rio começou a ser monitorado. Como reflexo da seca extrema, o principal porto de cargas da capital já registra redução de 60% no [transporte de cargas](#).

Através da água do Madeira se forma um corredor logístico. De acordo com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), a hidrovia do rio é uma das mais importantes vias de transporte da região Norte: são mais de 1 mil km<sup>2</sup> de extensão navegável.

Desde julho, embarcações estão proibidas de navegar no período noturno, por causa da seca. Essa limitação acaba afetando o tempo de transporte de cargas, como as de combustível. Na época, o rio estava com 3,75 metros.

As cargas saem das cidades de Itacoatiara ou Manaus, ambas no Amazonas, com direção a Porto Velho. O trajeto, que dura, em média, de 7 a 8 dias de balsa, passa a ser de 18 a 20 dias devido a proibição de navegação noturna durante o período de estiagem.



Comboio de 30 barcaças navega o rio Madeira, em Porto Velho — Foto: Reprodução/Amaggi

No entanto, desde julho o rio Madeira já desceu mais de 3 metros e navegar se tornou um desafio mesmo à luz do dia. No último fim de semana, uma balsa carregada com veículos bateu em pedras ficou parcialmente submersa no Madeira.

O surgimento de bancos de areia no leito do rio tem sido cada vez mais comum. Em nota, a Marinha informou que realiza o monitoramento do nível da água e possíveis acidentes por meio do Plano de Ação da Seca de 2024.

Como resultado da seca, o principal porto de cargas da capital já registrou uma queda de 60% no transporte de granéis sólidos, como milho, soja e fertilizantes.

“Esse momento é diferente do que já vivemos. Há uma grande dificuldade em relação ao calado do rio. Estamos enfrentando problemas com embarcações encalhadas devido ao surgimento de novos bancos de areia e pedras, além da fumaça, que reduz a visibilidade e aumenta o risco de acidentes”, relata Fernando César, presidente da Sociedade de Portos e Hidrovias do Estado de Rondônia (Soph).



Seca do rio Madeira em 2024 — Foto: Edson Gabriel/Rede Amazônica

Atualmente, a falta de produtos e insumos essenciais ainda não é sentida, mas existe a possibilidade de que os preços para os consumidores aumentem.

“A logística fica mais cara, o envio de carga demora mais, requer mais cuidado e resulta em maior consumo de combustível e insumos. É difícil prever o impacto nos custos e na economia de Rondônia e Amazonas, mas há possibilidade de que o consumidor final sinta essa alteração.”

No ano passado, a Agência Estado publicou notícia de que, em 14.10.2023, as maiores embarcações não conseguiam mais acessar o porto de Manaus devido à redução do nível de água em trechos críticos para abaixo da profundidade mínima necessária para a passagem com segurança dos navios de grande calado. A alternativa era transportar as cargas por balsas entre Manaus e o porto Vila do Conde, no município de Barcarena, no Pará, onde os navios transferiam a carga.

Segundo a notícia, as balsas, a depender do peso carregado, conseguem passar por trechos com profundidade inferior a 2 metros - os navios precisam de pelo menos 8 metros. Só que as balsas transportam apenas 10% da carga de um navio e não conseguem desenvolver muita velocidade, em razão das restrições atuais de navegabilidade, o que eleva o tempo do percurso [3].

Sendo assim, não se pode concluir que a hidrovia do Rio Madeira é uma **alternativa perfeita** para a revitalização da BR-319 e que não há riscos evidentes para a população do Amazonas diante da não trafegabilidade adequada da rodovia.

Não cabe ao Poder Judiciário, assim, questionar a decisão estatal de decidir pavimentar a BR-319, visto que os riscos de isolamento do Estado, ao menos em momentos de estiagem como o presente, são concretos e fundados.

#### **V.V Medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias**

Em relação às medidas de redução de impacto ambiental, constou do EIA uma divisão em três categorias: medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias. Veja-se:

“As medidas podem ser assim entendidas:

- *Medida Preventiva: ações que visam impedir ou eliminar eventos que se apresentem como potencial causador de prejuízos aos componentes ambientais identificados.*

- *Medida Mitigadora: ações que visam mitigar os efeitos de um impacto negativo já atuante, de modo a retomar a condição inicial ou ao estabelecimento de uma nova situação de equilíbrio.*
- *Medida Compensatória: ações que procuram repor os danos já causados por determinado impacto a um componente ambiental.*

O objetivo principal é que as medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias possam interferir nos impactos negativos advindos do empreendimento e, com isso, viabilizar a obra do ponto de vista socioambiental.

As referidas medidas serão instituídas no âmbito dos planos e programas ambientais (quadro 9.1), também apresentados neste capítulo, porém a serem melhor detalhados quando da apresentação do Plano Básico Ambiental – PBA, em etapa posterior ao licenciamento. Ainda assim, serão apresentados: a periodicidade, as fases de execução, os efeitos esperados, o objetivo, o resumo executivo, a responsabilidade institucional e, por fim, as observações, com menções aos aspectos importantes enfatizados no diagnóstico (Anexo 1). Os programas propostos contemplam as legislações específicas que tratam do licenciamento ambiental".

Na sequência, foram apresentados os programas ambientais que serão executados, a periodicidade de execução de cada um deles, os efeitos esperados e a fase de execução. Os programas apresentados foram:

- *Programa de Gestão Ambiental (PGA);*
- *Plano Ambiental para Construção (PAC);*
- *Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR) e Plano de Ação de Emergência (PAE);*
- *Programa de Proteção da Flora: Subprograma de Controle da Supressão Vegetal;*
- *Programa de Proteção da Flora: Subprograma de Monitoramento da Flora;*
- *Programa de Proteção da Flora: Subprograma de Resgate e Transplante de Germoplasma;*
- *Programa de Proteção da Flora: Subprograma de Combate a Incêndios Florestais;*
- *Programa de Proteção da Flora: Subprograma de Plantio Compensatório e Reposição Florestal;*
- *Programa de Monitoramento do Atropelamento e das Passagens de Fauna;*
- *Programa de Monitoramento da Fauna;*
- *Programa de Resgate da Fauna;*
- *Programa de Comunicação Social;*
- *Programa de Educação Ambiental;*
- *Programa de Monitoramento da Qualidade de Água;*
- *Programa de Monitoramento da Qualidade do Ar;*
- *Programa de Monitoramento de Ruídos e Vibrações;*
- *Programa de Monitoramento da Faixa de Domínio - PROFAIXA;*
- *Programa de Recuperação dos Passivos Ambientais;*
- *Programa de Monitoramento e Controle de Processos Erosivos;*
- *Programa de Recuperação de Áreas Degradadas;*
- *Programa de Monitoramento das Lagoas Marginais;*
- *Programa de Monitoramento Arqueológico; e*
- *Programa de Resgate do Patrimônio Arqueológico Pré-Histórico e Histórico/Cultura.*

Constou um quadro resumo acerca das "medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias do impactos negativos identificados na Fase de Implantação (atividades preparatórias e de implantação), os respectivos programas ambientais aos quais se relacionam e os efeito esperados":

- *Poluição sonora;*

- *Poluição do ar;*
- *Aumento de risco de enchentes;*
- *Indução de processos erosivos;*
- *Contaminação do solo e da água;*
- *Alteração no comportamento da fauna;*
- *Diminuição na abundância da fauna e flora local;*
- *Perda da biodiversidade;*
- *Pressão sobre espécies vulneráveis;*
- *Aumento na incidência da doenças;*
- *Atropelamento da fauna;*
- *Riscos de incêndios florestais;*
- *Redução da cobertura florestal e perda de habitat;*
- *Alteração do habitat aquático e perda da fauna;*
- *Fragmentação da vegetação;*
- *Efeito barreira;*
- *Efeito de borda;*
- *Interferência em áreas legalmente protegidas;*
- *Aumento de riscos à saúde;*
- *Pressão sobre a infraestrutura e serviços públicos locais;*
- *Intensificação de conflitos locais;*
- *Menor envolvimento comunitário;*
- *Interferência em comunidades locais tradicionais e não tradicionais;*
- *Aumento do fluxo de veículos e/ou acidentes; e*
- *Intensificação de acidentes rodoviários.*

Posteriormente, constam as "medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias do impactos negativos identificados na Fase de Implantação (atividades de construção), os respectivos programas ambientais aos quais se relacionam e os efeitos esperados":

- *Poluição sonora;*
- *Menor risco de enchentes;*
- *Diminuição de acidentes rodoviários;*
- *Melhoria de acesso;*
- *Maior segurança viária;*
- *Criação de expectativa na população;*
- *Maior proteção dos habitats aquáticos;*
- *Conservação da biodiversidade;*
- *Controle na incidência de doenças;*
- *Manutenção da cobertura vegetal;*

- *Controle de processos erosivos;*
- *Proteção do solo e dos recursos hídricos;*
- *Poluição do ar;*
- *Indução de processos erosivos;*
- *Contaminação do solo e da água;*
- *Alteração no comportamento da fauna;*
- *Diminuição na abundância da fauna e flora local;*
- *Pressão sobre espécies vulneráveis;*
- *Atropelamento da fauna;*
- *Riscos de incêndios florestais;*
- *Redução da cobertura florestal e perda de hábitat;*
- *Formação de lagoas marginais;*
- *Alteração do hábitat aquático e perda da fauna;*
- *Alteração da qualidade de vida;*
- *Aumento no fluxo de bens e serviços;*
- *Aumento de riscos à saúde;*
- *Pressão sobre a infraestrutura e serviços públicos locais;*
- *Intensificação de conflitos locais;*
- *Interferência em comunidades locais tradicionais ou não tradicionais;*
- *Aumento do fluxo de veículos e/ou acidentes;*
- *Intensificação de acidentes rodoviários;*
- *Incômodo a população lindeira; e*
- *Danos estruturais em edificações lindeiras.*

Ainda houve descrição detalhada das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias do impactos negativos identificados na Fase de Implantação (atividades de desmobilização), os respectivos programas ambientais aos quais se relacionam e os efeito esperados; das medidas Medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias do impactos negativos identificados na Fase de Operação, os respectivos programas ambientais aos quais se relacionam e os efeito esperados; da metodologia empreendida para o cálculo da compensação ambiental; e dos índices considerados, quais sejam de magnitude (IM); de biodiversidade (IB); de abrangência (IA); de temporalidade (IT); e de comprometimento de áreas prioritárias (ICAP).

## **V.VI Análise de impacto climático**

Em relação à análise de impacto climático, ponto sobre o qual a decisão agravada alegou existir deficiência, são necessárias algumas colocações.

A menção à necessidade de estudo de impacto climático, na decisão agravada, partiu da premissa de que "os levantamentos climáticos identificados nos documentos técnicos se referem a soluções tecnológicas aplicáveis à estrada propriamente (vide id. 2000555188, item 73, 106 do Parecer IBAMA Nº9031197/2020-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM), sem indicação de que foram considerados os impactos decorrentes do principal diagnóstico de desmatamento para a área de influência. Aliás, está registrado no Parecer Técnico IBAMA nº02/2021 referência a este questionamento, quando da realização de audiências públicas (vide id. 2000555189)".

Continuou-se aduzindo que "feito o prognóstico de acentuado desmatamento para as áreas de entorno, as réis não dispõem de meios para analisar os impactos negativos nas metas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas".

De acordo com a decisão, a necessidade do estudo de impacto climático deriva da Instrução Normativa nº 12/2010 do IBAMA, arts. 2º a 4º:

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

**Art. 3º - Determinar que os Termos de Referência, elaborados pelo IBAMA, para nortear os Estudos de Impacto Ambiental destinados ao licenciamento de empreendimentos capazes de emitir gases de efeito estufa, contemplem medidas para mitigar ou compensar estes impactos ambientais em consonância com o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima.**

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

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

Assim, na perspectiva do Juízo de Primeiro Grau, "é imperativo que os estudos contenham diagnóstico das emissões de gases de efeito estufa (art. 10 da Lei nº 6.938/81, Resoluções nº 01/1986 e nº 237/1997)".

Ainda foi citado o art. 3º da Lei nº 12.187/2010, Lei da Política Nacional de Mudanças Climáticas:

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

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

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

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

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

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

A conclusão, então, foi a seguinte:

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

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

O que se extrai de todos esses fundamentos é que o referido estudo de impacto climático, tal como descrito na decisão agravada, não parece existir. A corroborar essa premissa, não há menção a esse objeto na jurisprudência do STJ nem nos manuais de Direito Ambiental de Terence Dornelles Trennepohl, Fabiano Melo Gonçalves de Oliveira, José Rubens Morato Leite, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, Paulo de Bessa Antunes, Pedro Abi-Eçab e Rafael Scwez Kurkowski.

Com efeito, no art. 2º da Instrução Normativa nº 12/2010 é atribuído ao IBAMA, nos processos de licenciamento ambiental, o ônus de avaliar, nas atividades que serão desempenhadas, aquelas que podem gerar gases do efeito estufa. Veja-se:

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

Já o art. 3º da mesma Instrução Normativa nº 12/2010, por sua vez, determina que o IBAMA, no termo de referência norteador do EIA/RIMA, deverá abordar medidas mitigatórias e compensatórias para as atividades que geram gases do efeito estufa:

**Art. 3º - Determinar que os Termos de Referência, elaborados pelo IBAMA, para nortear os Estudos de Impacto Ambiental destinados ao licenciamento de empreendimentos capazes de emitir gases de efeito estufa, contemplem medidas para mitigar ou compensar estes impactos ambientais em consonância com o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima.**

Vê-se, portanto, que os dispositivos não são direcionados ao empreendedor, mas ao IBAMA. As diretrizes têm como alvo não o EIA/RIMA, mas o termo de referência que, por sua vez, direcionará o EIA/RIMA. Assim, é possível verificar que a decisão agravada, em análise preliminar, parte de uma premissa normativa equivocada.

Não existe um comando normativo de quantificação da emissão de gases de efeito estufa, mas apenas de averiguação, por parte do IBAMA, de atividades que podem gerar gases do efeito estufa. A partir disso o IBAMA deverá, no termo de referência do EIA/RIMA respectivo, direcionar a estipulação de medidas de mitigação e de compensação dos impactos ambientais derivados da atividade capaz de gerar gases do efeito estufa.

Uma vez que a decisão agravada nem sequer analisou o termo de referência, mas apenas o EIA/RIMA, verifica-se que o fundamento não é capaz de dar substância à manutenção do *decisum*. Mas não é só isso.

Partindo da premissa de que as atividades que geram gases do efeito estufa foram identificadas de forma exaustiva no EIA/RIMA, a exemplo do risco (a) de desmatamento da floresta, (b) da promoção de queimadas, (c) da expansão da agropecuária, (d) do adensamento populacional e (e) do aumento do fluxo de veículos poluentes, dentre outras, com a estipulação de medidas preventivas, mitigatórias e compensatórias, constata-se que o EIA/RIMA atende ao que a decisão agravada qualifica como "estudo de impacto climático".

O IBAMA afirmou isso de forma categórica no seu agravo de instrumento: "[a]s análises técnicas debruçaram-se sobre temas que possuem relação direta com o assunto, tais como desmatamento, alteração do uso do solo e adaptação de projeto para situações e eventos climáticos, tais como sistemas de drenagem e outros quesitos de projeto. Dessa forma, os dados necessários para a definição de medidas de controle e mitigação desses impactos, naquilo que couber ao licenciamento ambiental, já estão presentes no processo de licenciamento" (ID 424453444).

Ainda que a palavra do IBAMA não tenha natureza absoluta em matéria ambiental, há de se prestar deferência à interpretação que a autarquia confere às suas próprias disposições normativas, a exemplo da Instrução 12/2010. Isso, porque a instituição é a intérprete autêntica das normas que edita e é especialista na matéria, diferentemente do Poder Judiciário, a quem apenas é atribuído o dever de controle de legalidade dos atos administrativos.

No capítulo anterior desta decisão se discorreu exaustivamente sobre os planos de prevenção, mitigação e compensação dos potenciais danos ambientais derivados da obra de pavimentação da BR-319, Trecho do Meio. Mas para que não subsistam dúvidas, veja-se trecho do EIA/RIMA, capítulo de avaliação dos impactos ambientais, em que se aborda a poluição do ar, com menção expressa à geração de gases do efeito estufa:

*"Para este impacto será considerado como indicador o Índice de Qualidade do Ar estabelecido pela Resolução CONAMA nº 491/2018, que Dispõe sobre padrões de qualidade do ar. Em especial deve-se atentar para:*

*a) material particulado (emissão fugitiva de poeira) principalmente na fase de implantação da obra; e*

*b) monóxido de carbono (CO), os compostos orgânicos usualmente chamados de hidrocarbonetos, os óxidos de nitrogênio (NOx) e os óxidos de enxofre (SOx), com ocorrência tanto na fase de implantação como de operação.*

#### *Fase implantação da obra*

*No contexto do empreendimento esse impacto foi classificado como sendo: adverso e indireto, ele é temporário e certo pois ocorre imediatamente com o início das obras, contudo ele é reversível. Sua abrangência é local e sua magnitude pequena, pois o alcance do impacto se limita às áreas diretamente afetadas (ADA). Possui, apesar de ser baixa, sinergia com o aumento de riscos à saúde, podendo resultar em uma maior pressão sobre a infraestrutura urbana.*

*A poluição do ar resulta da combinação de dois aspectos consequentes das atividades realizadas. O primeiro é a produção de material particulado, relacionada principalmente com movimentações de terra e tráfego de veículos antes da pavimentação da via, durante a fase de implantação do empreendimento. O segundo é a emissão de gases poluentes na atmosfera decorre do uso de maquinário e circulação de veículos. Estes são movidos à combustão de matéria fóssil, produzindo especialmente monóxido de carbono, óxidos de nitrogênio e óxidos de enxofre. Tais*

**substâncias em concentrações elevadas no ambiente podem acarretar problemas de saúde na população humana e animal.**

O impacto possui cumulatividade com as atividades relativas à terraplenagem, cortes, aterros, bota-foras, trânsito de máquinas e caminhões, funcionamento de britadores e usinas de asfalto, exploração de materiais (areia, brita, cascalho), além do trânsito de veículos já existente, visto que a rodovia opera sem cobertura de asfalto em alguns trechos.

Nessa fase além de atingir os operários envolvidos nas atividades de implantação da rodovia, poderá atingir a população residente dentro da ADA".

**Fase de operação**

*Na fase de operação esse impacto foi classificado como sendo adverso de origem indireta, sendo permanente, em virtude da circulação de veículos na rodovia ser perene. É reversível e sua abrangência é grande pois pode extrapolar os limites de uma microbacia hidrográfica, devido aos poluentes emitidos pelos veículos possuírem fácil dispersão e ainda sua magnitude é grande pois impacto extrapola os limites do empreendimento e atinge uma área significativa.*

*Nessa fase ele ocorre principalmente pela emissões oriundas de veículos e, com a pavimentação da rodovia, o tráfego tende a sofrer um aumento considerável. Cabe ressaltar que as condições climáticas (ventos, precipitação, camadas de inversão térmica) e o relevo são fatores definidores da dispersão desses poluentes.*

*Esse impacto não tem sinergia, porém possui cumulatividade com as atividades Circulação de veículos; Conservação e manutenção da via. Nessa fase esse impacto poderá atingir os operários envolvidos nas atividades manutenção e conservação da rodovia, e a população residente dentro da ADA".*

## **VI. Aparência de regularidade do Estudo de Componente Indígena e da consulta prévia, livre e informada**

Por outro lado, constou da decisão agravada que "não está claro que tenham sido realizadas consultas prévias, livres e informadas aos povos indígenas e comunidades tradicionais afetados pelo empreendimento. Além dos parcos documentos apresentados pelas partes nos autos, ofícios e anuências da FUNAI não podem ser interpretados como cumprimento do dever de consulta prévia". Veja-se a decisão agravada no ponto:

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

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

Aqui é importante mencionar que o ofício DNIT nº 90498/2024/SRE – AM (id. 2127788758, item "8") informa que foi feita "apresentação do Estudo do Componente Indígena às comunidades Indígenas das Etnias Parintintin, Mura, e Apurinã, com a participação da FUNAI, DNIT, e antropólogos do Consórcio Etnias 319, contratada do DNIT, para aprovação do ECI pela comunidades indígenas, conforme documentação demonstrado no Quadro 1". O documento prossegue informando que, neste contexto, foi aprovado o estudo de componente indígena pelas comunidades indígenas Parintintin, Mura e Apurinã; o que motivou a anuência da FUNAI para a Licença Prévia, por intermédio do Ofício nº 473/2022, de 12 de maio de 2022.

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

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

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

Segundo, a FUNAI não fala em nome de indígenas e não está autorizada, para os fins da consulta da Convenção 169 da OIT, a consentir com empreendimentos que impactarão não apenas as comunidades da área de afiação (impacto indireto) dos empreendimentos. No mesmo sentido, não podem audiências públicas serem consideradas veículo apropriado para a consulta prévia das comunidades tradicionais impactadas.

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

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

Pois bem.

Em primeiro lugar, em ações coletivas, a legitimidade ativa de associações está intrinsecamente ligada à pertinência temática, ou seja, à relação entre os objetivos estatutários da associação e o objeto da ação judicial. Uma associação só pode propor uma ação em defesa de interesses coletivos se houver uma conexão clara entre seus propósitos estatutários e o tema da ação, nos termos do artigo 5º da Lei 7.347/1995.

No caso concreto, não há nada que indique que o Laboratório do Observatório do Clima possui legitimidade para impugnar uma consulta feita a povos indígenas.

Confiram-se os objetivos sociais da associação:

## Capítulo II OBJETIVOS

**Artigo 3º** O LAB tem por objetivos apoiar financeira e logisticamente as iniciativas da rede Observatório do Clima, neste Estatuto denominada OC.

**Parágrafo 1º.** O OC constitui uma rede de organizações da sociedade civil, sem personalidade jurídica, com o objetivo de discutir a questão socioambiental e das mudanças climáticas no contexto brasileiro e internacional. O OC tem uma estrutura própria de deliberação, composta pela Assembleia de Membros, Comitê de Coordenação e Secretaria Executiva, que define, dentre outras, os programas, projetos e atividades a serem desenvolvidos em seu nome.

**Parágrafo 2º.** Para alcançar seus objetivos, o LAB poderá desenvolver as atividades listadas abaixo, sempre em consonância com os princípios e as deliberações do OC:

- (i) gerenciar os recursos financeiros e coordenar a execução dos programas, projetos e ações do OC;
- (ii) apoiar a estruturação do OC mediante a contratação da equipe da sua Secretaria Executiva e profissionais para atender a execução dos programas, projetos e ações aprovados pela rede;
- (iii) doar recursos físicos, humanos e/ou financeiros a programas, projetos e ações desenvolvidos por instituições sem fins lucrativos parceiras do OC;
- (iv) promover ou apoiar a realização de cursos, congressos, workshops, seminários e eventos similares sobre mudanças climáticas, meio ambiente e temas correlatos;
- (v) praticar quaisquer atos e atividades relacionados, direta ou indiretamente, aos seus objetivos.

**Parágrafo 3º.** Para operacionalizar seus fins, o LAB poderá:

- (i) celebrar contratos, convênios, termos de parceria, de fomento e colaboração, acordos de cooperação e quaisquer outras formas de obrigar ou manifestar vontade, com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;
- (ii) contratar pessoas físicas e jurídicas para a coordenação ou execução de atividades, bem como admitir voluntários e estagiários, na forma da lei;
- (iii) prestar serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos, empresas e setor público;
- (iv) promover atividades de captação de recursos.

Esta ação não é movida pelo MPF ou por qualquer associação que tenha como objetivo a proteção de direitos indígenas. Logo, não há que se falar em pertinência temática, não merecendo essa pretensão ser apreciada. Confira-se:

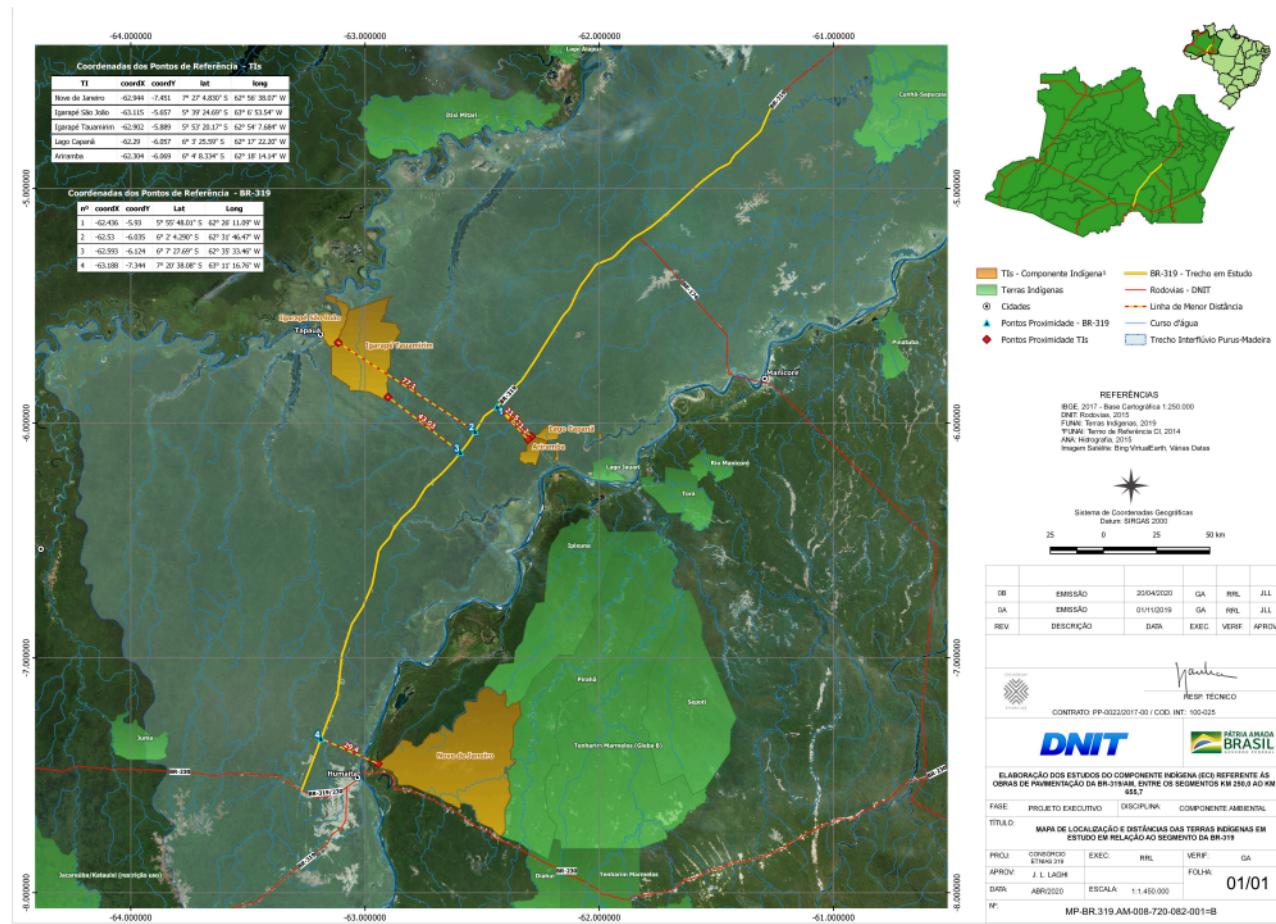
**PROCESSUAL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM . ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA. FUNDAÇÃO PÚBLICA. REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA. NECESSIDADE . RECURSO PROVIDO.**  
**1. Da mesma forma que as associações, as pessoas jurídicas da administração pública indireta , para que sejam consideradas parte legítima no ajuizamento de ação civil pública, devem demonstrar, dentre outros, o requisito da pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o interesse tutelado na demanda coletiva. 2 . Recurso especial provido para extinguir o processo sem julgamento de mérito, ante a ausência de legitimidade ativa ad causam da fundação pública.**

(STJ - REsp: 1978138 SP 2019/0256793-5, Relator.: Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, Data de Julgamento: 22/03/2022, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: Dje 01/04/2022)

Contudo, vencido no ponto, quanto ao mérito, é indiscutível que foi elaborado Estudo de Componente Indígena (ECI) para fins de licenciamento da BR-319.

O que interessa saber é se foi feita a consulta prévia, livre e informada disciplinada pela Convenção 169 da OIT e na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Antes de tudo, porém, é importante destacar que parecer ser incontroverso que a BR-319 não adentra qualquer território indígena demarcado na região. Isso pode ser constatado dos mapas juntados no ECI (p. 15):



Outro aspecto que merece ser ressaltado é que não se pode dizer que o Estado brasileiro é omissivo em reconhecer os direitos dos povos originários na referida área. Como se percebe, há diversas terras indígenas já demarcadas e não me parece existir alegação de que a estrada cruzará território tradicional de qualquer etnia. Ou seja, a propriedade comunal tradicional parece estar assegurada e concretizada.

Em relação ao requisito de ser prévia, a consulta efetivada parece satisfazer o requisito da Convenção.

A consulta foi realizada antes mesmo da concessão da licença prévia, que é a primeira etapa necessária para o licenciamento da obra. Ou seja: ocorreu ainda na fase de planejamento do empreendimento, em momento em que se estuda a sua viabilidade ambiental e no qual são estabelecidos os requisitos básicos e as condicionantes a serem atendidos nas próximas fases para, aí sim, ocorrer a sua implantação. Nada de concreto foi realizado até o momento, não tendo havido ato estatal apto a afetar diretamente os interesses dos povos e comunidades indígenas.

Logo, parece ser inequívoco que o Governo Brasileiro teve ampla preocupação de levar em consideração os direitos dos povos originários que podem, de alguma maneira, ter o seu estilo de vida afetado pela obra, ainda que ela não cruze diretamente os seus territórios.

No document *Handbook for ILO Tripartite Constituents - Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)*, publicado pela OIT, com a finalidade de responder questões essenciais sobre a Convenção 169, é dito que um dos principais desafios da convenção é garantir que consultas apropriadas sejam realizadas antes da adoção de medidas legislativas ou administrativas que provavelmente afetarão diretamente os povos indígenas e tribais. [Cf. file:///C:/Users/DS93/Downloads/wcms\_205225.pdf].

No caso *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, decidido em 27.12.2012, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, foi também referido que o “*requisito de consulta prévia implica que essa consulta deva ser realizada antes de tomar-se a medida, ou executar o projeto suscetível de afetar as comunidades [...] e que as comunidades sejam envolvidas o quanto antes no processo*”.

No caso concreto, não há realisticamente como ter existido uma consulta anterior à que foi realizada, uma vez que foi feita durante os estudos para se decidir sobre a viabilidade ou não da obra. Ou seja, fase meramente preliminar, sem qualquer ato de execução, quando já identificados os riscos do empreendimento e quando ainda há um tempo “*adequado para a discussão interna nas comunidades, para oferecer uma resposta adequada ao Estado*”.

Ao se analisar o ECI, verifica-se que há atas da FUNAI de reuniões de apresentação do mencionado ECI a indígenas das etnias Mura (ECI - pág.303-321), Apurinã (ECI - pág. 479-486), Parintintin (ECI - pág. 728-745), de várias aldeias.

**Nessas atas, está registrado que houve a apresentação do empreendimento aos indígenas e que eles solicitaram a efetivação de políticas públicas como medidas mitigadoras.**

Segundo o que decidiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos em *Garífuna Triunfo de La Cruz e seus membros vs. Honduras*, os elementos essenciais do direito de consulta são “*a) o caráter prévio da consulta; b) a boa-fé e a finalidade de chegar a um acordo; c) a consulta adequada e acessível; d) o estudo de impacto ambiental; e e) a consulta informada.*” Tudo parece ter sido cumprido e a consulta foi realizada quando já diagnosticados os possíveis impactos ambientais.

Logo, não há qualquer indício de que a consulta realizada não tenha sido satisfatória e que não tenha tentado alcançar o consentimento das comunidades, como os documentos internacionais exigem.

É incontroverso que, para ser considerada legítima, qualquer consulta deve ser capaz de verdadeiramente influenciar o poder de decisão da Administração Pública. Essa ideia é pedagogicamente explicada na obra “*The Oxford Handbook of International Environmental Law*”, de Lavanya Rajamani e Jacqueline Peel, ao tratar da Convenção 169 da OIT (pág. 739):

*“Governments shall consult, ‘in good faith...with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures’ when considering legislative or administrative measures which may affect Indigenous peoples directly. Special measures to safeguard persons, institutions, property, labour, cultures, and environment of the Indigenous peoples shall not be contrary to the freely-expressed wishes of the peoples concerned. The Convention acknowledges Indigenous peoples to be distinct polities within states”.*

Em tradução livre:

*“Os governos deverão consultar, ‘de boa fé... com o objetivo de chegar a acordo ou consentimento para as medidas propostas’ ao considerar medidas legislativas ou administrativas que possam afetar diretamente os povos indígenas. Medidas especiais para salvaguardar pessoas, instituições, propriedades, trabalho, culturas e meio ambiente dos povos indígenas não devem ser contrárias aos desejos livremente expressos dos povos envolvidos. A Convenção reconhece os povos indígenas como entidades políticas distintas dentro dos Estados”.*

Portanto, devem os indígenas expressar livremente seus modos de criar, fazer e viver, nos termos do art. 216, II, da Constituição e devem ser ouvidos propriamente quando puderem ser afetados por medidas que os impactem. Mas não basta. É indispesável que suas ideias, expressadas num ambiente livre e sem intimidações, sejam consideradas pelo órgão ambiental e pelo poder público, como um todo, ao analisar o licenciamento e/ou autorização para uma obra ou empreendimento que puderem afetar tais comunidades tradicionais.

Em outras palavras, esse poder de fala (livre) dos indígenas gera, em contrapartida, um dever de escuta das autoridades envolvidas.

É importante esclarecer, porém, que isso **não significa** a existência de um **poder de veto** por parte da comunidade indígena.

Realizar a consulta é uma obrigação convencional, com força supra legal. Acatar necessariamente a integralidade do que for demandado não parece ser, ao menos pelo que constatei da jurisprudência do STF e do que consta em documentos da própria OIT. Confira-se, nesse sentido, o que já decidiu o STF, no julgamento da PET 3388 ED/RR:

*"70. Por fim, conforme observado pelo Ministro Gilmar Mendes, a relevância da consulta às comunidades indígenas "não significa que as decisões dependam formalmente da aceitação das comunidades indígenas como requisito de validade" (fl. 799). Os índios devem ser ouvidos e seus interesses devem ser honesta e seriamente considerados. Disso não se extrai, porém, que a deliberação tomada, ao final, só possa valer se contar com a sua aquiescência . Em uma democracia, as divergências são normais e esperadas. Nenhum indivíduo ou grupo social tem o direito subjetivo de determinar sozinho a decisão do Estado. Não é esse tipo de prerrogativa que a Constituição atribuiu aos índios.*

*71. A mesma lógica se aplica em matéria ambiental, que também mereceu proteção diferenciada por parte do constituinte. Por isso mesmo, e com a devida vénia em relação à posição da embargante (fl. 16.165), não há um problema a priori no fato de que "as tradições e costumes indígenas" sejam considerados como "apenas mais um fator, a ser sopesado pela autoridade ambiental". Em verdade, essa é uma circunstância inerente à unidade do sistema constitucional, que promove a tutela de um conjunto variado de interesses e direitos que, em diversas situações, podem entrar em rota de colisão. Ao não instituir uma hierarquia rígida ou estática entre tais elementos, a Constituição impõe a necessidade de que a concordância entre eles seja produzida em cada contexto específico, à luz de suas peculiaridades.*

*72. Assim, como responsável pela administração das áreas de preservação, o Instituto Chico Mendes não pode decidir apenas com base nos interesses dos indígenas, devendo levar em conta as exigências relacionadas à tutela do meio ambiente. Nesse cenário, é de fato possível – como afirma a embargante – que "o administrador da unidade de conservação, até pela sua posição institucional, ponha em primeiro plano a tutela ambiental, em detrimento do direito das comunidades indígenas". Contudo, é igualmente possível que isso não ocorra, não cabendo a este Tribunal antecipar o erro, a negligéncia ou a má-fé. Em qualquer caso, os índios, suas comunidades e o próprio Ministério Público poderão recorrer ao Poder Judiciário sempre que reputarem inválida uma decisão do Instituto (ou de qualquer outra autoridade)." (Emb. Decl. na Petição 3.388/RR, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 23.10.2013)*

No mesmo sentido, são os comentários feitos no documento editado em 2019, pela Organização Internacional do Trabalho - OIT, intitulado *Excerpts from reports and comments of the ILO Supervisory Bodies - Applying the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989* (No. 169), disponível no site da organização:

Confira-se o que está dito nas fls. 48-49 do referido documento:

*"Concerning the nature of consultation, from the review of the preparatory work concerning Convention No. 169 and from the review of the wording of the two authoritative texts of the Convention, the Committee concludes that it was the intention of the drafters of the Convention that the obligation to consult under the Convention was intended to mean that: 1) consultations must be formal, full and exercised in good faith; 2) there must be a genuine dialogue between governments and indigenous and tribal peoples characterized by communication and understanding, mutual respect, good faith and the sincere wish to reach a common accord; 3) appropriate procedural mechanisms have to be put in place at the national level and they have to be in a form appropriate to the circumstances; 3) consultations have to be undertaken through indigenous and tribal peoples' representative institutions as regards legislative and administrative measures; 4) consultations have to be undertaken with the objective of reaching agreement or consent to the proposed measures It is clear from the above that pro forma consultations or mere information would not meet the requirements of the Convention. At the same time, such consultations do not imply a right to veto, nor is the result of such consultations necessarily the reaching of agreement or consent." (Cf. [https://ilo.primo.exlibrisgroup.com/discovery/delivery/41ILO\\_INST:41ILO\\_V2/126506\\_9900002676](https://ilo.primo.exlibrisgroup.com/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V2/126506_9900002676).)*

A tradução livre deste trecho é a seguinte:

*"Quanto à natureza da consulta, da revisão dos trabalhos preparatórios relativos à Convenção nº 169 e da análise dos textos das duas versões autorizadas da Convenção, o Comitê conclui que os redatores da Convenção tinham a intenção de que a obrigação de consultar sob a Convenção significasse o seguinte: as consultas devem ser formais, completas e exercidas de boa fé; deve haver um diálogo genuíno entre os governos e os povos indígenas e tribais caracterizado pela comunicação e entendimento mútuos, respeito mútuo, boa fé e o sincero desejo de alcançar um acordo comum; mecanismos procedimentais apropriados devem ser estabelecidos no nível nacional e devem estar em uma forma adequada às circunstâncias; as consultas devem ser realizadas por meio das instituições representativas dos povos indígenas e tribais no que se refere a medidas legislativas e administrativas; as consultas devem ser realizadas com o objetivo de alcançar acordo ou consentimento quanto às medidas propostas. É claro a partir do exposto que consultas meramente formais ou simples fornecimento de informações não satisfariam os requisitos da Convenção. Ao mesmo tempo, tais consultas não implicam um direito de voto, nem o resultado dessas consultas necessariamente é o alcance de um acordo ou consentimento."*

É essencial, assim, deixar claro que a opção pelo empreendimento, ou não, é do Poder Público e a ele compete, respeitando os termos da Constituição e da legislação, licenciá-lo.

Contudo, tendo a FUNAI expressamente asseverado que a consulta foi adequadamente realizada, respeitando os ditames acima, não há porque concluir em sentido diverso, ao menos em sede de liminar.

Não se pode dizer que a realização de consulta por meio de audiências públicas não cumpre a obrigação de adequadamente consultar os povos. Os procedimentos apropriados exigidos pela Convenção são aqueles que os indígenas

acharem apropriados. Se a audiência pública for assim considerada, não há porque concluir que não é adequada para o fim pretendido. Não há nada que imponha uma forma de consulta diversa, salvo a vontade dos indígenas.

A tese apresentada pelo MPF no parecer de id. 435483055, no sentido de que haveria uma distinção entre audiência pública e consulta pública, não tem qualquer amparo dogmático ou jurisprudencial, sendo apenas uma defesa doutrinária, que, a meu ver, não tem fundamento.

Da mesma forma, a tese do MPF de que a apresentação do ECI aos povos indígenas tampouco constitui consulta prévia não tem qualquer amparo constitucional, legal ou jurisprudencial.

O precedente apontado - Acórdão nº 00025057020134013903, relatado pelo Des. Jirair Aram Meguerian, não tem similaridade fática com o caso presente, uma vez que lá apenas havia tido a elaboração do ECI e não há registro que tenha tido interação entre agentes governamentais e povos indígenas.

Confira-se a ementa trazida pelo MPF (id. 435483055):

**XI - A elaboração do ECI não afasta a necessidade de consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas, na forma da Convenção n. 169 da OIT, já que são institutos que não se confundem entre si [...] (ACÓRDÃO 00025057020134013903, DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, TRF1 - SEXTA TURMA, e-DJF1 DATA:19/12/2017) (g.n.)**

Em nenhum lugar da decisão liminar foi dito que a consulta prévia coincidiria com o ECI. Essa é uma tese do MPF sem qualquer pertinência com o que foi alegado pela União, pelo DNIT, pela FUNAI e consignado na decisão.

O que mais impressiona da argumentação do MPF é que as supostas nulidades seriam todas meramente formais, abstratas, sem que se impugne em concreto qual teria sido a deficiência do ECI em considerar o componente indígena, os impactos ambientais reais e se as compensações propostas são adequadas.

A discussão no Parecer é meramente feita em abstrato, sem qualquer dedução de omissão concreta nos estudos. Ou seja, em vez de o Judiciário discutir se o que está sendo proposto a título de compensação é realmente necessário para evitar impactos, o debate é deslocado para supostos vícios formais de procedimento, vícios esses nem sequer alegados pelos povos indígenas.

Cabe salientar também que "a obrigação de consultar é responsabilidade do Estado", conforme expressamente asseverado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, decidido em 27.12.2012. Sendo a FUNAI a entidade estatal responsável por efetivar esse dever de consulta, é de se presumir a validade dos atos administrativos que pratica.

Ademais, cabe reiterar, esta demanda não é movida por nenhuma instituição representativa de direitos indígenas, as quais são as entidades que devem falar pelos índios na fase de consulta, na linha do que previsto no art. 32 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Confira-se:

1. Os povos indígenas têm o direito de determinar e de elaborar as prioridades e estratégias para o desenvolvimento ou a utilização de suas terras ou territórios e outros recursos.
2. Os Estados realizarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas próprias instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre e informado antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos, particularmente em relação ao desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo.
3. Os Estados estabelecerão mecanismos eficazes para a reparação justa e equitativa dessas atividades, e serão adotadas medidas apropriadas para mitigar suas consequências nocivas nos planos ambiental, econômico, social, cultural ou espiritual.

Também no caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador, sentença de 27 de junho de 2012, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, foi expressamente consignado que "os Estados devem incorporar essas normas aos processos de consulta prévia, de maneira a gerar canais de diálogos sustentados, efetivos e confiáveis com os povos indígenas nos procedimentos de **consulta e participação por meio de suas instituições representativas**".

Por fim, é importante destacar também que no caso *Comunidade Indígena Yaque vs. Paraguai*, decidido em 17.6.2005, a Corte Interamericana de Direitos Humanos assentou que a propriedade indígena pode sofrer restrições quando presente interesse social e um objetivo estatal legítimo, como no caso em questão. Apesar de não haver notícia de interferência em terras indígenas com a realização do empreendimento, essa lógica se aplica também para medidas que possam impactar a vida dos povos originários:

"144. Quando a propriedade comunal indígena e a propriedade privada particular entram em contradições reais ou aparentes, a própria Convenção Americana e a jurisprudência do Tribunal oferecem as diretrizes para definir as restrições admissíveis ao gozo e ao exercício destes direitos, a saber: a) devem estar estabelecidas por lei; b) devem ser necessárias; c) devem ser proporcionais, e d) devem ser feitas com o fim de alcançar um objetivo legítimo em uma sociedade democrática.

145. O artigo 21.1 da Convenção dispõe que "[a] lei pode subordinar [esse] uso e gozo [dos bens] ao **interesse social**." A necessidade das restrições legalmente contempladas dependerá de que estejam orientadas a satisfazer um interesse público imperativo, sendo insuficiente que se demonstre, por exemplo, que a lei cumpre um propósito útil ou oportuno. A proporcionalidade é que a restrição deve ajustar-se estritamente à realização de um **objetivo legítimo**, interferindo na menor medida possível no efetivo exercício do direito restrinido. Finalmente, para que as restrições sejam compatíveis com a Convenção, devem ser justificadas segundo objetivos coletivos os quais, por sua importância, prevaleçam claramente sobre a necessidade do pleno gozo do direito restrinido."

Por fim, é preciso dizer que a proteção dos povos e terras indígenas é permanente para o Estado Brasileiro. A mera circunstância de que a consulta foi realizada não satisfaz a obrigação permanente de assistência e proteção desses povos, ouvindo-os sempre de boa-fé e atendendo, quando possível, as demandas pleiteadas. O que se estabelece é um diálogo permanente e não momentâneo. Se novas dúvidas surgirem, se problemas antes não imaginados forem detectados, competirá ao Estado Brasileiro lidar com as questões e sanar esses problemas, de forma a dar ampla concretude aos direitos e garantias dos povos originários.

Assim, caso alguma aldeia não tenha sido adequadamente consultada, como o projeto ainda se encontra em estágio preliminar, não há notícias de que nenhuma aldeia será diretamente impactada pelo trajeto, tal diálogo tem totais condições de ainda ser estabelecido de maneira satisfatória.

Ante esse quadro, ao menos em juízo preliminar, não há razões para concluir que o Governo Brasileiro não cumpriu os seus compromissos internacionais de respeito aos direitos humanos indígenas em relação ao projeto de aprovação da licença prévia do empreendimento em questão.

## VII. Necessária gestão governamental

É incontroversa a necessidade da presença forte do Estado na região para que seja possível o deferimento das licenças de instalação e de operação. Isso se depreende do EIA/RIMA, das condicionantes estabelecidas pelo IBAMA, da decisão agravada e de artigos científicos elaborados para tratar da obra de pavimentação do Trecho do Meio da BR-319.

A esse respeito, o Ministério dos Transportes editou, em 16.11.2023, a Portaria nº 1.109, cujo teor é o seguinte:

**Art. 1º Fica instituído, por esta Portaria, o Grupo de Trabalho da Rodovia BR319, doravante denominado GT BR-319, que terá como objetivo principal de avaliar a otimização da infraestrutura da rodovia, considerando os impactos socioambientais, a segurança viária e medidas de adaptação à mudança do clima no corredor de transporte de que faz parte a BR-319, que liga Manaus-AM a Porto Velho-RO, com cerca de 918 km de extensão, de acordo com o Sistema Nacional de Viação. Art. 2º O GT BR-319 terá as seguintes competências:**

**I - realizar levantamento sobre a situação atual da Rodovia BR-319, com base em estudos técnicos e científicos existentes, com foco na identificação de potenciais problemas relacionados à otimização da rodovia;**

**II - considerar nos trabalhos do GT BR-319, a análise de estudos, projetos, relatórios de outros grupos, que já tenham tratado do tema, especialmente, as conclusões do grupo instituído pela Portaria MMA nº 295/2008;**

**III - propor, se viável, medidas, inclusive normativas, para melhoria da infraestrutura da Rodovia BR-319, que promovam a sustentabilidade e a segurança viária e mitiguem os impactos ambientais e de mudança do clima na área de influência da rodovia; e IV - consultar os órgãos governamentais e demais partes interessadas, incluindo a sociedade civil, para discutir e avaliar as propostas apresentadas.**

**Parágrafo único.** O GT deverá levar em consideração nas análises a serem efetuadas as políticas e ações relacionadas à Rodovia BR-319 entre os demais ministérios e órgãos envolvidos.

**Art. 3º O GT-BR-319 será composto por representantes das seguintes unidades do Ministério dos Transportes e de suas entidades vinculadas:**

**I - Subsecretaria de Sustentabilidade, da Secretaria Executiva;**

**II - Subsecretaria de Fomento e Planejamento, da Secretaria Executiva; III - Secretaria Nacional de Transporte Rodoviário;**

**IV - Departamento de Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT; e**

**V - Infra S.A.**

**§ 1º Compete à Subsecretaria Sustentabilidade, coordenar as atividades e prestar o apoio técnico e administrativo ao GT BR-163.**

§ 2º Compete à Subsecretaria de Fomento e Planejamento, da Secretaria Executiva, a relatoria dos trabalhos do GT BR-163.

§ 3º O GT poderá consultar outros atores governamentais para manifestação sobre assuntos relacionados às suas áreas de competência, incluindo-se os entes subnacionais em que se localiza o eixo da rodovia BR-319.

§ 4º Os dirigentes dos órgãos e entidades de que tratam os incisos do caput indicarão o à coordenação do GT BR-319, os respectivos representantes, sendo até 1 (um) titular e 1 (um) suplente.

§ 5º A participação no GT BR-319 será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerado.

§ 6º O quórum mínimo para as reuniões do GT BR-319 será de metade dos seus membros.

§ 7º Possíveis despesas incorridas pelos membros e convidados do GT BR-319, em virtude do desempenho de suas atividades, serão processadas e custeadas pelos respectivos órgãos ou entidades de exercício.

§ 8º A coordenação do GT BR-319, poderá convidar especialistas e representantes de outros órgãos e entidades, públicos e privados de notório conhecimento especializado, para participar de suas reuniões.

§ 9º Para atendimento ao objetivo e às atribuições do GT BR-319, poderão ser firmados acordos de cooperação com organismos internacionais, por intermédio dos órgãos que compõem o colegiado.

Art. 4º O prazo de funcionamento do GT-BR-319 será de noventa dias, podendo ser prorrogado por igual período.

§ 1º O GT-BR-319 reunir-se-á ordinariamente a cada vinte dias, ou, extraordinariamente, por convocação da coordenação.

§ 2º Os membros e convidados do GT-BR-319 que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente ou por videoconferência, nos termos do disposto no Decreto nº 10.416, de 7 de julho de 2020, e os membros e convidados que se encontrarem em outros entes federativos participarão da reunião por meio de videoconferência.

Art. 5º Ao final dos trabalhos, o GT-BR-319 apresentará ao Secretário-Executivo do Ministério dos Transportes, relatório sobre os trabalhos realizados e as propostas de encaminhamento, contendo alternativas de soluções para os problemas identificados.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor uma semana após a data de sua publicação.

Do parecer derivado das atividades do GT, em que foram realizadas consultas públicas, audiências públicas e reuniões bilaterais do Ministério dos Transportes junto a diferentes instituições da Administração, consta que "[a] maior dificuldade é garantir uma governança integrada para monitoramento e fiscalização da região, tendo em vista os impactos ambientais que a rodovia gerará ao Bioma Amazônico".

Assim, afirmou-se que "para garantir a atuação do Estado nas iniciativas supracitadas, é necessária a criação de uma unidade gestora intergovernamental. Nesse processo, os órgãos federais e estaduais devem cooperar para atuar de modo integrado, e em cumprimento de suas competências institucionais".

Dentre as estratégias de monitoramento que deverão ser observadas para que a gestão governamental seja efetiva foram listados os seguintes aspectos:

"Implantação de pórticos de fiscalização. Dois deles já estão em processo de licitação. Analisar o projeto mencionado pelo DNIT da instalação de outros trechos de fiscalização;

Alinhamento do empreendimento com o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), especificamente em relação ao "Objetivo 11" de "Alinhar o planejamento dos grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura com as metas nacionais de redução do desmatamento", de forma a realizar elaboração em conjunto com MMA do Plano de Governança Territorial e Preventivos e de ações de mitigação, como meta de redução de desmatamento e emissão de Gases de Efeito Estufa - GEE;

Acordo de Cooperação Técnica com o CENSIPAM, para a realização de Monitoramento Ambiental Sistemático da BR-319 por meio da geração de informações qualificadas sobre desflorestamento, tempo e clima, dinâmicas hidrometeorológicas, ocorrência de fogos/queimadas/incêndios, detecção de ilícitos ambientais (garimpos e pistas de pouso ilegais) e apoio as operações de fiscalização, quando necessário;

Envolvimento de diversas esferas no monitoramento da BR-319, como a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia - SDS e o Instituto de Proteção Ambiental da Amazônia - IPAAM no monitoramento das Unidades de Conservação – UCs estaduais e dos municípios no entorno da rodovia;

Criação do Mosaico de Unidades de Conservação, conforme as recomendações do GT de 2008. Consultar o ICMBIO e a SDS/AM para análise do status da implantação dessa demanda, visando à criação de planejamento estratégico para estabelecimento dessas UCs;

Solicitação à Secretaria de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia - SDS acerca de informações sobre o status da atuação da barreira da Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Amazonas - ADAF da BR-319, e sobre o

*planejamento da construção da segunda barreira; Utilização de satélites para monitoramento, fiscalização de atividades e áreas contra crimes ambientais de competência da Diretoria da Amazônia e Meio Ambiente – DAMAZ, do Departamento da Polícia Federal;*

*Solicitação, a ser realizada pelo DNIT, delineamento atualizado dos principais gargalos junto à Funai envolvendo questões indígena, incluindo o status da ação civil pública do MPF referente às audiências públicas realizadas a partir do Plano de Trabalho do Estudo de Componente Indígena - ECI; Alinhamento junto à Funai e ao Ministério dos Povos Indígenas sobre como se dará o diálogo com os territórios indígenas da região; e*

*Acordos de cooperação, intermediados pela Casa Civil, entre o Ministério dos Transportes e os demais órgãos envolvidos na governança e viabilização do empreendimento da BR-319".*

Na sequência, foi consignado que "[p]ara garantir as condições necessárias para operacionalização de uma rodovia tão singular, é necessário, minimamente, o envolvimento de 11 ministérios e outras nove entidades. Considera-se que a emissão da Licença Prévia em 2022 mudou o contexto do licenciamento ambiental para a rodovia. A ausência de avaliação sobre as pré-condicionantes estabelecidas pelo GT do MMA de 2008 impulsionou o Ibama a condicionar a obtenção da Licença de Instalação ao cumprimento de uma série de condicionantes, consideradas complexas".

Ressaltou-se, nesse âmbito, as tratativas conduzidas junto ao Ministério da Justiça, à Polícia Rodoviária Federal, à Polícia Federal, ao Ministério da Defesa e ao Exército Brasileiro:

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ), POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL (PRF),  
POLÍCIA FEDERAL (PF), MINISTÉRIO DA DEFESA (MD), EXÉRCITO  
BRASILEIRO**

- **Ação acordada:** definição da metodologia de atuação integrada para fiscalização e coibição de ilícitos. A PF, por meio da Diretoria da Amazônia e Meio Ambiente (DAMAZ), pretende construir uma delegacia em Humaitá/AM. Já a PRF tem a previsão de criação de três unidades operacionais.
- **Condicionantes da Licença Prévia:** apoiar a instalação de três postos de monitoramento/segurança.

A PRF encaminhou contribuições ao GT, extenuando as necessidades consideradas para a viabilização da 319. As iniciativas estão destacadas abaixo.

**Instalação de 03 (três) Unidades Operacionais ao longo da BR-319**, distribuídas da seguinte forma:

TIPO	SR	ESTRUTURA FÍSICA OPERACIONAL	ENDEREÇO	POSICIONADO NO SENTIDO	MUNICÍPIO/UF	LATITUDE	LONGITUDE	SITUAÇÃO
Unidade Operacional Planejada	AM	Unidade Operacional em Careiro/ AM	BR-319, Km 113	Crescente	CAREIRO/ AM	-3.808.800	-60.338.341	Realoca- ção da UOP Careiro da Várzea
Unidade Operacional Planejada	AM	Unidade Operacional em Manicoré/AM	BR-319, KM 345, Hevealândia, Manicoré	Crescente	MANI-CORÉ/AM	-520.013.714	-61.836.410.780	Expansão
Unidade Operacional Planejada	AM	Unidade Operacional em Humaitá/AM	BR 230, Km 619	Decrescente	HUMAITÁ/ AM	-7.549.965.843	-630.776.590	Realoca- ção da UOP Humaitá

Fonte: Plano de Ocupação Espacial 2022-2028 das estruturas físicas operacionais da Polícia Rodoviária Federal - PORTARIA DIOP/PRF N° 139, DE 14 DE JUNHO DE 2022

A implantação das Unidades Operacionais supramencionadas faz parte de um planejamento de modernização e realocação das estruturas físicas da PRF no estado, visando atender às demandas regionais sem demandar ainda mais por efetivo policial. Sendo assim, quando da implantação da Unidade Operacional Careiro, localizada no km 113 da BR-319, a Unidade Operacional Careiro da Várzea, localizada no km 13 da BR-319, seria realocada. Quando à implantação da Unidade Operacional Humaitá, localizada na BR-230 km 619, a atual Unidade Operacional Humaitá, de estrutura muito acanhada, seria desativada. Por fim, visando garantir a presença efetiva da PRF ao longo de toda extensão da rodovia, em face das distâncias continentais do estado do Amazonas, a implantação da Unidade Operacional Manicoré também se faz necessária.

Vale ressaltar, que das três Unidades Operacionais mencionadas, a única que possui contrato assinado para a sua construção é a Unidade Operacional Humaitá, e os recursos, oriundos do Termo de Execução Descentralizada de Crédito nº229/2022, celebrado entre a PRF e o DNI, encontram-se integralmente empenhados em favor da empresa contratada. As demais Unidades estavam contempladas no Plano de Ocupação Espacial 2022-2028, ocorre que o instrumento legal que o instituiu fora revogado, o que não impede sua consecução.

### **Efetivo policial necessário**

Para fazer frente aos desafios que envolvem com a reabertura da BR-319 e a necessidade de se realizar o efetivo combate às ações criminosas que ameaçam o bioma amazônico, é necessário o incremento mínimo de 65 (sessenta e cinco) policiais rodoviários federais, que mobiliarão não só as unidades operacionais, como também permitirão o desempenho das atividades administrativas da futura delegacia de Humaitá e atividades de Inteligência policial.

Paralelamente, visando fixar o efetivo policial nessas localidades de difícil provimento, faz-se necessário o encaminhamento, ao Ministério da Gestão e Inovação, de proposta de ampliação do rol dos municípios considerados localidades estratégicas para os fins de que trata a Lei nº 12.855, de 2 de setembro de 2013, em face das características regionais preencherem os requisitos da referida lei.

### **Efetivo policial necessário**

Para fazer frente aos desafios que envolvem com a reabertura da BR-319 e a necessidade de se realizar o efetivo combate às ações criminosas que ameaçam o bioma amazônico, é necessário o incremento mínimo de 65 (sessenta e cinco) policiais rodoviários federais, que mobiliarão não só as unidades operacionais, como também permitirão o desempenho das atividades administrativas da futura delegacia de Humaitá e atividades de Inteligência policial.

Paralelamente, visando fixar o efetivo policial nessas localidades de difícil provimento, faz-se necessário o encaminhamento, ao Ministério da Gestão e Inovação, de proposta de ampliação do rol dos municípios considerados localidades estratégicas para os fins de que trata a Lei nº 12.855, de 2 de setembro de 2013, em face das características regionais preencherem os requisitos da referida lei.

### **Criação da Delegacia de Humaitá**

A criação de unidade organizacional do tipo delegacia da Polícia Rodoviária Federal no município de Humaitá é condição necessária e indispensável para a gestão das demandas administrativas e operacionais oriundas da implantação das novas Unidades Operacionais e da lotação de novos servidores nessas localidades, em face da grande extensão territorial do estado do Amazonas, que em sua estrutura regimental atual possui

apenas a delegacia de Manaus para administrar outras 05 (cinco) unidades operacionais existentes, nos termos da Portaria MJSP nº 542, de 27 de novembro de 2023.

A nova unidade organizacional a ser criada na estrutura regimental da SPRF-AM funcionaria na estrutura física que está prevista para ser construída com recursos do Termo de Execução Descentralizada de Crédito, celebrado entre a PRF e o DNIT, os quais, como dito, já estão empenhados em favor da empresa contratada e encontram-se na fase de aditivo.

#### **Aquisição de materiais e equipamentos e contratação de serviços**

Providências vem sendo tomadas visando a instalação de Estações Rádio Base ao longo da BR-319, para ampliar a cobertura de rádio e garantir a comunicação crítica. Para isso, viaturas e equipamentos devem ser adquiridos em número suficiente no sentido de dotar as unidades operacionais e os servidores dos materiais indispensáveis para a boa prestação do serviço público prestado pela PRF.

Em sede de conclusões, afirmou-se que "[h]oje, o principal desafio para a concretização do empreendimento é a ausência de governança entre os vários órgãos e entidades competentes para atuação em cada aspecto do projeto. A ausência de monitoramento das ações acordadas para viabilização da pavimentação da BR-319 foi o fator determinante para o insucesso dos grupos de trabalho anteriores. Por esse motivo, o Ministério dos Transportes, com apoio da Casa Civil, celebrará acordos técnicos para cooperação e endereçamento das condicionantes impostas pelo Ibama. Os acordos trarão um cronograma e metas, com prazo para conclusão das atividades".

Na sequência, foi destacado que "[a] garantia de uma governança integrada e inovadora é elemento fundamental para enfrentar os desafios atuais da BR-319 e apontar caminhos seguros de gestão compartilhada dos riscos e oportunidades. A partir da coordenação estratégica dos esforços de segurança e preservação, aliada à atuação integrada com os povos da região, será possível definir e implementar alternativas econômicas sustentáveis para a consolidação do projeto".

Logo, mais uma vez fica claro que o Poder Público não nega o cenário atual de desgovernança ambiental na região. O relatório funcionou como um **compromisso** de implementação de políticas públicas de gestão necessárias ao atendimento das condicionantes impostas pelo IBAMA e das demais questões tidas como imprescindíveis para o êxito ambiental da pavimentação do Trecho do Meio da BR-319.

Assim, foi ratificada a premissa de que sem a implementação de uma governança efetiva, as licenças de instalação e de operação não poderão ser concedidas.

Mas, há de se enfatizar, a desgovernança atual não implica a nulidade do EIA/RIMA, que, como visto, desenhou cenário de calamidade na hipótese de avanço do empreendimento se mantidas as atuais condições, o que nem sequer se cogita.

#### **VIII. Regulamentação da Lei de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei nº 14.119/2021)**

Como já dito acima, existem razões fundadas para concluir que o EIA/RIMA não foi omisso ao considerar os impactos e os riscos derivados da pretendida obra. Ademais, foi feita a ressalva de que esse cenário já existe, uma vez que o traçado da estrada já está instalado, de forma que, inclusive, a rodovia está ativa e representa uma das rotas de deslocamento de pessoas e bens na região.

Foi apontada também a preocupação com a possibilidade de crescimento acelerado da comunidade de Realidade, com dependência econômica da cadeia de extração irregular de madeira:

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

Foi ressaltado ser necessária a construção de uma alternativa de desenvolvimento econômico para o local.

Não compete ao DNIT construir essa alternativa de desenvolvimento econômico para o entorno da comunidade de Realidade nem para todo o trecho da BR-319. Essa incumbência é da das três esferas de Governo:

## Federal, Estadual e Municipal.

A questão que parece ser central é que se as comunidades adjacentes à rodovia mantiverem um quadro de dependência econômica da cadeia de extração irregular de madeira ou até mesmo de pecuária e agricultura, certamente não haverá governança possível para evitar o desmatamento da área. As consequências serão as piores possíveis, como os cenários delimitados no EIA/RIMA.

Daí competir ao Governo Federal, no sentir deste Relator, implementar uma forma de Pagamento por Serviços Ambientais - PSA, que deverá abranger a distribuição **direta** e **condicional** de renda às pessoas que residam nas margens da rodovia e que contribuam para manter o ecossistema atual o mais intacto possível. A condição a ser cumprida é a preservação do meio ambiente.

Esse formato deve seguir a regulamentação da Lei nº 14.119/2021.

Confira-se trecho de publicação editada pelo Estado de São Paulo, apoiada pelo Banco Mundial [4]:

### **20.2 Programas de PSA no Brasil**

A Figura 20.1 apresenta a distribuição dos esquemas atuais de PSA no Brasil. O mapa mostra os programas abordados neste livro e outros programas de PSA conhecidos, baseado em informações de um inventário recente (Pagiola e Camhi, 2011). A maioria dos mecanismos que focam serviços de água é encontrada na metade sul do país, enquanto projetos de sequestro de carbono encontram-se mais dispersos pelo país. Programas estaduais de larga escala também estão sendo implementados ou planejados primaria-

mente na parte sul do país, com a notável exceção do Amazonas, com seu programa Bolsa Floresta.

A área atualmente em conservação por meio de programas de PSA ainda é pequena, totalizando menos do que 50.000 ha<sup>2</sup>. Em comparação, o programa da Costa Rica tem cerca de 340.000 ha sob contratos de conservação (Pagiola, 2008), e o programa do México tem mais de 2,2 milhões de hectares (Muñoz-Piña et al., 2008). A representação dos esquemas de PSA no Brasil não inclui o programa Bolsa Floresta no Amazonas, uma vez que esse programa faz pagamentos por famílias, ao invés de fazê-los com base em uma área. O Bolsa Floresta está sendo implementado em 14 Unidades de Conservação (UCs), cobrindo mais de 10 milhões de hectares. Até o momento, o programa fornece pagamentos a mais de 7.000 famílias.

Sobre PSAs de serviços de carbono no país:

### Serviços de Carbono

Os programas de PSA com foco em carbono incluem várias modalidades, tais como projetos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) em áreas florestadas (por exemplo, AES-Tietê, em São Paulo, que sequestra carbono por meio do reflorestamento) e projetos para áreas não florestadas (por exemplo, Plantar, em Minas Gerais, que gera reduções de emissões pela redução do uso de combustíveis fósseis), além de uma variedade de projetos que visam os mercados voluntários de carbono nacionais e internacionais, alguns baseados em reflorestamento e outros no desmatamento evitado. Deve-se notar que há um número muito maior de projetos no país que, algumas vezes, são descritos como 'projetos de carbono'. Guedes e Seehusen (2011), por exemplo, listaram mais de 30 desses projetos apenas no bioma Mata Atlântica. Entretanto, muitos parecem não se adequar à definição de PSA; ao invés disso, muitos parecem ser projetos de conservação tradicionais, que não envolvem pagamentos diretos e condicionais para proprietários.

O programa Mina d'Água de São Paulo também tem como objetivo, nominalmente, os serviços de carbono, uma vez que encontra seu embasamento legal na Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC). Dentre as atividades que contribuem para a mitigação dos possíveis impactos das mudanças climáticas, entretanto, o projeto foca naquelas que também geram benefícios hidrológicos (como sugerido pelo seu nome).

Similarmente, muitos programas baseados na venda de créditos de carbono aos mercados voluntários fazem com a intenção principal de ajudar a preservar a biodiversidade. Esse é o caso dos projetos Carbono Seguro e Corredor Ecológico Monte Pascoal-Pau-Brasil, por exemplo.

### **IX. A Manifestação da Ordem dos Advogados do Brasil**

É também relevante ressaltar a intervenção neste feito, na qualidade de *amicus curiae*, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (id. 424626460). No documento, a OAB expressamente consignou que o projeto de reestruturação da BR-319 é estratégico para o país.

Segundo a entidade, a suspensão da licença “*impõe um ônus desproporcional à Administração Pública e retarda o andamento de estudos e a implementação de condicionantes ambientais*”, em prejuízo também das “*comunidades locais, que dependem da rodovia para acesso a serviços essenciais e para o desenvolvimento regional*”.

A OAB ressalta “*a importância da obra para o desenvolvimento socioeconômico da região amazônica, especialmente no que tange à integração do Estado do Amazonas com o restante do país*”.

Diz, ainda, que a “*pavimentação da BR-319 é fundamental para garantir a mobilidade da população local e para o escoamento da produção econômica, o que confere ao projeto grande relevância social*”.

Para a OAB, a “*manutenção da decisão agravada perpetua o isolamento de milhares de amazonenses, que dependem dessa infraestrutura para exercerem plenamente seus direitos fundamentais*”.

Daí defender o provimento deste recurso, sob a justificativa de que o impacto que a pavimentação da rodovia terá sobre a qualidade de vida da população será positivo, consolidando-se como um projeto que equilibra preservação ambiental com o desenvolvimento sustentável da região.

### **X.**

Em face do exposto, **dou provimento** ao agravo de instrumento para revogar a decisão agravada. Agravo interno prejudicado.

É como voto.

Desembargador Federal **FLÁVIO JARDIM**  
Relator



PODER JUDICIÁRIO  
Tribunal Regional Federal da Primeira Região  
**Gab. 18 - DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO CARLOS MAYER**  
Processo Judicial Eletrônico

**AGRADO DE INSTRUMENTO (202) 1030161-68.2024.4.01.0000**

PROCESSO REFERÊNCIA: 1001856-77.2024.4.01.3200

AGRAVANTE: UNIÃO FEDERAL

AGRAVADO: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA

Advogado do(a) AGRAVADO: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO - SP164056-A

## E M E N T A

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ART. 6º DA CONVENÇÃO 169 DA OIT. CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA AOS POVOS INDÍGENAS. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. BR-319/AM. LICENÇA PRÉVIA. DEFICIÊNCIA NA CONSULTA AOS POVOS INDÍGENAS. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA LICENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

### I. CASO EM EXAME

1. Agravo de instrumento interposto pela União, pelo IBAMA e pelo DNIT contra decisão que, em sede de tutela de urgência deferida em ação civil pública, determinou a suspensão imediata dos efeitos de Licença Prévia concedida ao DNIT pelo IBAMA para pavimentação e restauração do trecho da rodovia BR-319/AM, Trecho Porto Velho/RO - Manaus/AM.

### II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A controvérsia cinge-se à análise da validade da decisão que suspendeu os efeitos da licença prévia ambiental concedida ao DNIT.

### III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O art. 6º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais prevê a necessidade de consulta prévia, livre, informada, por meio de procedimentos adequados, desses povos sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

4. Tratando-se de licenciamento ambiental, a consulta deve preceder a licença prévia, na medida em que tal licença atesta a viabilidade ambiental do empreendimento, que necessariamente deve considerar o componente indígena, e estabelece suas condicionantes, que igualmente hão de levar os povos indígenas em conta.

5. Não houve demonstração segura nos autos de que foi efetivada consulta prévia, livre e informada, mediante procedimentos culturalmente adequados, às comunidades indígenas possivelmente impactadas pelo empreendimento, em conformidade com os parâmetros exigidos pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT.

6. As audiências públicas e os estudos de componente indígena não suprem o requisito constitucional e convencional de participação efetiva das comunidades tradicionais.

7. Tratando-se de empreendimento de grande dimensão, que liga as cidades de Manaus e Porto Velho, não é crível que sejam afetadas apenas as comunidades indígenas às quais foi apresentado o estudo de componente indígena.

8. O STF reconheceu a invalidade material do Decreto Legislativo 788/2005, que autorizou o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte, localizado em trecho do Rio Xingu, no Estado do Pará, à míngua de consulta às comunidades indígenas afetadas. Entretanto, dado o estágio do empreendimento, não invalidou as licenças ambientais concedidas e determinou a compensação das comunidades pelos impactos sofridos em razão da implantação e da operação de Belo Monte (RE 1379751, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 17/06/2024).

9. Incide na espécie o princípio da precaução, com o fito de impedir que, em sede de cognição sumária, inviabilize-se o exercício do direito à oitiva prévia, livre e informada, conforme metodologia adequada, em razão do avanço do empreendimento, a exemplo do quanto ocorrido no precedente do STF antes mencionado.

### IV. DISPOSITIVO E TESE

## 10. Agravo de instrumento não provido.

Tese de julgamento:

- "1. A concessão de licença ambiental prévia para empreendimento potencialmente causador de significativa degradação ambiental exige a realização de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas afetadas, nos termos do art. 6º da Convenção 169 da OIT.
- 2. A ausência de comprovação de cumprimento dos requisitos formais e materiais da consulta autoriza, em sede cautelar, a suspensão da eficácia da licença ambiental.
- 3. O princípio da precaução ambiental orienta a atuação jurisdicional quando presentes dúvidas relevantes quanto aos efeitos ambientais e socioculturais de grandes empreendimentos."

**A C Ó R D Ã O**

Decide a Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 1.<sup>a</sup> Região, por maioria, negar provimento ao agravo de instrumento, nos termos do voto divergente da juíza federal Maria Cecília De Marco Rocha, vencido o relator.

Brasília/DF, 2 de julho de 2025.

**Juíza Federal MARIA CECÍLIA DE MARCO ROCHA**  
**Relatora para o acórdão**