



EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DO(A) 7ª VARA FEDERAL AMBIENTAL E AGRÁRIA DA SJAM

NÚMERO: 1001856-77.2024.4.01.3200 (REF. 1001856-77.2024.4.01.3200)

REQUERENTE(S): PRESIDENCIA DA REPUBLICA - SECRETARIA DE ADMINISTRACAO DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA E OUTROS

REQUERIDO(S): UNIÃO FEDERAL

UNIÃO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público, representado(a) pelo membro da Advocacia-Geral da União infra assinado(a), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar

### CONTESTAÇÃO

na forma do art. 335 e seguintes do CPC, atendendo ao determinado no ato de intimação e impugnando, especifica e eventualmente, os fatos e argumentos jurídicos narrados pela parte autora na petição inicial.

#### **1. DA SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES DA PARTE AUTORA**

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Laboratório do Observatório do Clima** em face do **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA** e do **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT**, na qual se discute nulidade e pretende **anular Licença Prévia n.º 672/2022**, relativa à reconstrução e asfaltamento do “**trecho do meio**” (ou “**trecho 3**” ou “**segmento C**”) da **BR-319** (do km 250,7 ao km 656,4); com pedido de tutela de urgência liminar para suspender a eficácia da referida licença prévia, até decisão final de mérito.

A UNIÃO atua nos autos como **assistente simples do IBAMA e do DNIT** e, na última decisão proferida pelo juízo a quo, restou determinada a reabertura da fase postulatória nos seguintes termos:

*CHAMO o FEITO à ordem para determinar a reabertura da fase postulatória destes autos, pelas razões abaixo.*

*Na decisão de id. 2123864147, diante da complexidade, da relevância e da repercussão do objeto da presente lide, este Juízo postergou a análise do pedido de tutela de urgência para momento posterior à apresentação de manifestação pelos entes públicos demandados, concedendo-lhes o prazo de 10 (dez) dias.*

*Embora, em sede de manifestação acerca do pedido de tutela provisória, os requeridos tenham suscitado teses preliminares e impugnado o mérito da ação (id. 2127788741 e id. 2127957922), entendo que a exiguidade do prazo então concedido não assegurou aos demandados o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, o que impõe a necessidade de apresentação de contestação no prazo regular, em observância aos direitos constitucionais supramencionados.*

*Diante do exposto, INTIMEM-SE, dispensada a citação, porquanto os réus já compareceram aos autos, estão devidamente cadastrados, cientes dos fundamentos e pretensões da ação civil pública, razão pela qual já está superado o ato formal de chamada de ingresso aos autos.*

*Dito de outra forma, os entes públicos demandados já ingressaram na relação jurídica processual, razão pela qual a presente intimação se limita a abrir o prazo de 30 (trinta) dias, apresentem CONTESTAÇÃO, nos termos do art. 183 c/c art. 335, ambos do CPC, quando deverão especificar juntar documentos e especificar as provas que pretendem produzir, na forma dos artigos 336 e 341 do CPC.*

*Caso seja arguida tese preliminar distinta das que já foram apresentadas e afastadas em sede de tutela de urgência, INTIMEM-SE os autores para que se manifestem em réplica, no prazo de 15 (quinze) dias (art. 351 do CPC).*

Determinada a intimação dos entes públicos demandados para apresentação de contestação, a UNIÃO comparece aos autos, na qualidade de assistente simples, para ofertar sua peça defensiva.

É o relato necessário.

#### **2. DAS PRELIMINARES**

##### **2.1 DA ILEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO AUTORA**

A presente ação foi ajuizada pelo **Laboratório do Observatório do Clima – LAB**, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que **não se confunde** com a rede denominada **Observatório do Clima (OC)**, caracterizada como uma articulação informal e **despersonalizada**, incapaz de figurar como parte processual.

Essa distinção não é meramente forma, mas constitui o cerne do problema de ilegitimidade ativa verificado em detrimento da associação demandante.

O art. 5º, V, da Lei nº 7.347/1985 exige que a associação autora inclua, **entre suas próprias finalidades institucionais**, a proteção ao bem jurídico objeto da demanda. Veja-se:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

V - a associação que, concomitantemente:

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a **proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.**

No caso em tela, os bens jurídicos alegadamente tutelados seriam o meio ambiente e, eventualmente, direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Sucedee que, analisando o **art. 3º, caput, do Estatuto Social do Laboratório do Observatório do Clima – LAB**, percebe-se que seu escopo restringe-se a: **“apoiar financeira e logisticamente as iniciativas da rede Observatório do Clima”**.

Trata-se de **finalidade instrumental e de suporte operacional** à rede denominada Observatório do Clima (OC), não havendo, no estatuto social da associação sob análise, previsão de proteção direta ao meio ambiente, à fauna, à flora, ao patrimônio cultural, à ordem urbanística ou a qualquer dos interesses coletivos elencados no art. 5º, V, “b”, da Lei nº 7.347/1985.

A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que a legitimidade ativa de associações em ação civil pública pressupõe **correspondência direta e específica** entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da demanda, **não sendo suficiente uma relação mediata ou instrumental**. Nesse sentido, confira-se o paradigmático precedente da Corte Cidadã:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. DECRETAÇÃO DE NULIDADE, SEM QUE TENHA HAVIDO PREJUIZO, DESCABIMENTO, OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. AÇÃO COLETIVA. RECONHECIMENTO PELO MAGISTRADO, DE OFÍCIO, DE

INIDONEIDADE DE ASSOCIAÇÃO, PARA AFASTAMENTO DA PRESUNÇÃO LEGAL DE LEGITIMIDADE. POSSIBILIDADE. É PODER-DEVER DO JUIZ, NA DIREÇÃO DO PROCESSO, PREVENIR OU REPRIMIR QUALQUER ATO CONTRÁRIO À DIGNIDADE DA JUSTIÇA. ADEMAIS, O OUTRO FUNDAMENTO AUTÔNOMO PARA NÃO RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE, POR SER O ESTATUTO DA ASSOCIAÇÃO DESMESURADAMENTE GENÉRICO, POSSUINDO REFERÊNCIA GENÉRICA A MEIO AMBIENTE, CONSUMIDOR, PATRIMÔNIO HISTÓRICO, TAMBÉM PATENTEIA A AUSÊNCIA DE LEGITIMAÇÃO DA AUTORA PARA DEFESA DE INTERESSES COLETIVOS DE CONSUMIDORES.

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

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

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

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

5. No caso, a Corte de origem inicialmente alinhou que "não se quer é a montagem de associações de gaveta, que não floresçam da sociedade civil, apenas para poder litigar em todos os campos com o benefício do artigo 18 da Lei de Ação Civil Pública"; "associações, várias vezes, surgem como máscaras para a criação de fontes arrecadadoras, que, sem perigo da sucumbência, buscam indenizações com somatório milionário, mas sem autorização do interessado, que depois é cobrado de honorários". Dessarte, o Tribunal de origem não reconheceu a legitimidade ad causam da recorrente, apurando que "há dado revelador: supostamente, essa associação autora é composta por muitas pessoas famosas (fls. 21), mas todas com domicílio em um único local. Apenas isso já mostra indícios de algo que deve ser apurado. Ou tudo é falso, ou se conseguiu autorização verbal dos interessados, que entretanto nem sabem para que lado os interesses de tais entidades voam".

6. Ademais, o outro fundamento autônomo adotado pela Corte de origem para não reconhecer a legitimação ad causam da demandante, anotando que o estatuto da associação, ora recorrente, é desmesuradamente genérico, possuindo "referência genérica a tudo: meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, e é uma repetição do teor do art. 5º, inciso II, da Lei 7.347/85" tem respaldo em precedente do STJ, assentando que as associações civis necessitam ter finalidades institucionais compatíveis com a defesa do interesse transindividual que pretendam tutelar em juízo. Embora essa finalidade possa ser razoavelmente genérica, "não pode ser, entretanto, desarrazoada, sob pena de admitirmos a criação de uma associação civil para a defesa de qualquer interesse, o que desnaturaria a exigência de representatividade adequada do grupo lesado". (AgRg no REsp 901.936/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/10/2008, DJe 16/03/2009) 7. Recurso especial não provido. (REsp n. 1.213.614/RJ, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 1/10/2015, DJe de 26/10/2015.)

A orientação do STJ sobre a temática é no sentido de reconhecer a **ilegitimidade ativa** da associação autora de demanda coletiva caso, analisado seu estatuto social, não se revele finalidade institucional compatível com a demanda que se pretende levar ao crivo do Poder Judiciário. A propósito, veja-se elucidativo aresto:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASSOCIAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. **NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA**. TEMA NÃO EXAMINADO PELO ACÓRDÃO DE APELAÇÃO. CONTRARIEDADE À JURISPRUDÊNCIA DO STJ. AGRAVO INTERNO PROVIDO PARA, EM NOVO JULGAMENTO, DAR PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

1. Nas ações coletivas em que as associações postulam a tutela jurisdicional em nome próprio, na condição de substitutas processuais, exige-se a demonstração de pertinência temática para caracterizar-se a legitimidade ativa. Precedentes.

(...)

(STJ - AgInt no REsp: 1737221 DF 2018/0094672-0, Relator: Ministro RAUL ARAÚJO, Data de Julgamento: 17/04/2023, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/05/2023)

Volviendo ao caso em tela, financiar e prestar suporte logístico a uma rede que debate meio ambiente **não equivale** a ter, como finalidade institucional própria, a proteção ambiental e de eventuais grupos interessados. O LAB é um **instrumento de apoio** do OC, **não seu equivalente ou substituto processual**.

Inclusive, sob o prisma da liberdade de associação, a associação autora poderia ter inserido em suas finalidades a defesa do meio ambiente e demais temas correlatos, mas não o fez. Assim, não é possível lhe atribuir finalidade diversa daquela prevista em seu estatuto, estando sua legitimidade restrita ao apoio financeiro do OC.

Vale destacar, ademais, que a associação examinada atua nos presentes autos sob o **falso pretexto de que seria porta-voz de comunidades indígenas quando, na realidade, não o é**.

Com efeito, não figura dentre suas finalidades institucionais a defesa dos interesses dos povos indígenas e, ainda assim, essa pessoa jurídica intenta atuar neste processo como se detivesse legitimidade para tanto. Certamente, por mais nobres que sustente ser suas intenções, o estatuto social que lhe dá existência jurídica não lhe confere tal atribuição. Logo, **não pode ser interpretado como passe-livre para que se imiscua em discussões que não lhe são próprias**.

Por tudo isso, a ausência de pertinência temática entre o objeto da ação (licença ambiental da BR-319, proteção ambiental e direitos indígenas) e as finalidades estatutárias do LAB impõe o reconhecimento de sua **ilegitimidade ativa ad causam**, com a consequente extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

## 2.2 DA INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A Lei nº 7.347/1985 disciplina a **ação civil pública de responsabilidade por danos** causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

A leitura sistemática desse diploma evidencia que o instrumento processual foi concebido precipuamente para veicular **pedidos condenatórios** (obrigações de fazer, não fazer ou indenizar), voltados à reparação ou cessação de danos efetivos ou iminentes.

Na presente demanda, porém, a associação demandante **não formula** qualquer pedido de **responsabilização** ou **d e condenação** em face dos réus. Antes, pleiteia **anulação da Licença Prévia nº 672/2022 e de todos os atos dela decorrentes**. Confira-se:

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

O controle jurisdicional de ato administrativo, como é a Licença Prévia nº 672/2022, expedida pelo IBAMA após décadas de estudos e manifestações favoráveis de órgãos intervenientes, segue rito e instrumentos próprios. De outro turno, o cabimento da ação civil pública pressupõe, ao menos, que a conduta ou o ato impugnado seja identificado como causador ou potencialmente causador de dano a direitos difusos ou coletivos.

Ora, se não há pedido de responsabilização, a ação civil pública se mostra inadequada, motivo pelo qual o processo deve ser julgado extinto, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

### 3. **DO MÉRITO**

#### 3.1 **ESCLARECIMENTOS SOBRE O TRECHO DO MEIO DA RODOVIA BR - 319**

A BR-319 foi construída e inaugurada na **década de 1970**, com o objetivo de integrar as capitais Manaus/AM e Porto Velho/RO, percorrendo uma extensão total de **877,40 km**. Desde sua inauguração, o Trecho do Meio **permaneceu sem manutenção adequada por décadas**, o que, somado ao elevado regime pluviométrico característico da região amazônica, 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**", situado entre o km 250,00 e o km 655,70.

É nesse contexto - de uma rodovia existente, com traçado definido e consolidado, que jamais foi desativada nem suprimida -, que se insere a Licença Prévia nº 672/2022, questionada na presente ação.

Não se trata da abertura de uma nova estrada em área virgem, mas da **restauração de infraestrutura rodoviária já implantada, de traçado já existente**, ainda que sem revestimento asfáltico adequado na maior parte do Trecho do Meio.

Situação atual da Rodovia BR-319:



📍 Trecho x meio da BR-319 - Foto: (Andressa Libório)

#### 3.2 **NATUREZA E FUNDAMENTO JURÍDICO DA LICENÇA PRÉVIA**

Nos termos do **art. 2º, I, da Lei Complementar nº 140/2011**, licenciamento 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*".

O licenciamento ambiental ordinário trifásico se divide em três etapas principais, cada uma representada por uma licença específica, sendo essas: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

Cada uma dessas licenças tem um papel distinto no processo de aprovação e monitoramento de empreendimentos que possam impactar o meio ambiente, conforme pode ser observado na Tabela Resumo, a seguir.

Tabela Resumo

Licença	Objetivo Principal	Fase do Projeto	Principais Condicionantes
<b>Licença Prévia (LP)</b>	Avaliar viabilidade ambiental	Planejamento	Localização, concepção, requisitos básicos
<b>Licença de Instalação (LI)</b>	Autorizar instalação do empreendimento	Execução das obras	Medidas mitigadoras, programas de controle
<b>Licença de Operação (LO)</b>	Autorizar início das atividades operacionais	Funcionamento	Monitoramento e controle ambiental

Dentre as várias etapas do licenciamento ambiental, portanto, tem-se a expedição da licença prévia, a qual, segundo o **art. 8º, I, da Resolução CONAMA nº 237/1997**, é concedida na fase inicial do planejamento do empreendimento, com as seguintes e exclusivas finalidades:

- (i) **aprovar a localização e a concepção** do projeto;
- (ii) **atestar a viabilidade ambiental** do empreendimento; e
- (iii) **estabelecer os requisitos básicos e as condicionantes** a serem atendidos nas fases subsequentes do licenciamento.

É indispensável precisar, desde logo, que a Licença Prévia nº 672/2022, nos exatos termos dessa resolução, teve por finalidade unicamente **aprovar a localização** do empreendimento de pavimentação e revitalização, **atestar sua viabilidade ambiental** e estabelecer os **requisitos básicos e condicionantes para as fases que se seguirão** ao longo do procedimento de licenciamento.

Trata-se, pois, de etapa inaugural do licenciamento ambiental ordinário trifásico, que ainda exige a obtenção da Licença de Instalação (LI) e da Licença de Operação (LO) antes que qualquer intervenção física seja realizada.

Nesse contexto, destaca-se que o empreendimento em questão está na fase de Licença Prévia (LP), onde estão sendo conduzidos os **estudos necessários** para avançar à fase de licenciamento que permitirá sua instalação e que, até o momento, não há autorizações para a realização de obras no âmbito dessa LP.

Ou seja, acaso acolhido o pedido de suspensão/anulação dos efeitos da LP nos presentes autos, ter-se-á, ao revés do objetivo principal de proteção ao meio ambiente, a **obstrução de realização de estudos no contexto do licenciamento ambiental que vem sendo travado**, conforme será esmiuçado adiante.

### **3.3 HISTÓRICO QUE ANTECEDEU A CONCESSÃO DA LICENÇA PRÉVIA nº 672/2022: INEXISTÊNCIA DE MUDANÇA REPENTINA DE POSICIONAMENTO POR PARTE DO IBAMA**

O DNIT iniciou as tratativas para a revitalização da BR-319 em **2001**, consultando o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM) para obter as licenças ambientais.

Em **2005**, por meio do Parecer Técnico 91/2005 - COAIR/CGLIC/DILIQ/IBAMA, de 24 de agosto de 2005, o IBAMA determinou a necessidade de realização de licenciamento ambiental para a repavimentação a BR-319.

Em fevereiro de **2008**, o IBAMA devolveu a primeira versão do EIA/RIMA apresentado pelo DNIT, por não atender ao Termo de Referência.

Também em **2008**, o IBAMA editou portaria instituindo Grupo de Trabalho (GT) para elaborar diretrizes e acompanhar o licenciamento ambiental. O relatório final do GT continha recomendações para incorporação ao processo de licenciamento.

A partir das sugestões apresentadas pelo GT, o DNIT firmou acordos com instituições para cumprimento das pré-condições (vinculadas à emissão de LP e LI da BR-319), relacionadas à demarcação, implantação e proteção de 27 (vinte e sete) Unidades de Conservação (Federais Estaduais), elaboração e execução de projetos de fiscalização integrada.

Ainda em **2008**, o IBAMA publicou duas Notas Técnicas indicando a deficiência de um novo estudo apresentado pelo DNIT.

Após complementações, em fevereiro de **2009**, o IBAMA informou ao DNIT que, diante da análise e de atendimento ao TR por meio de checklist, o EIA/Rima se apresentava passível de aceitação (vide "Parecer técnico referente a análise de requerimento de licença prévia com solicitação de complementações nº 9031197/2020-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM").

Também em fevereiro de **2009**, o IBAMA determinou que o DNIT enviasse o estudo a mais de vinte instituições da Administração, dentre os quais cabe citar o Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Saúde, ICMBio, Superintendência do IBAMA no Amazonas e Rondônia, ao IPAAM, SEDAM, FUNAI, INCRA, IPHAN, além de Municípios de municípios localizados na área de influência da rodovia.

Em 26 de junho de **2009**, foi emitido o **Parecer nº 078/2009 - COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA, propondo-se medidas para que a viabilidade ambiental do empreendimento pudesse ser efetivamente avaliada.**

Paralelamente, em **2009**, também foi criado um **Comitê Gestor Interministerial da BR-319/AM** para planejar, acompanhar e monitorar a implementação das ações propostas pelo GT.

Em **2016**, o IBAMA apresentou **novo Termo de Referência para a elaboração do EIA/RIMA.**

Em **2020**, o **IBAMA elaborou parecer analisando o requerimento de Licença Prévia e solicitando novas complementações.** Além disso, também foram **cobradas manifestações da FUNAI, do FVS e do ICMBio.**

Após a apresentação de novo estudo pelo DNIT ao IBAMA, o **IBAMA emitiu Parecer Técnico nº 2/2021-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM, que concluiu pela suficiência do Estudo de Impacto Ambiental.**

Vale destacar que, no citado Parecer, foram citadas audiências públicas e vistorias técnicas na região do empreendimento, que ocorreram ao longo desse procedimento administrativo.

Em **2022**, o IBAMA proferiu o **Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-AM/Ditec-AM/Supes-AM, que trouxe uma manifestação conclusiva sobre o Requerimento de LP, considerando os Pareceres já expedidos, bem como a análise de documentação complementar apresentada pela FUNAI.**

Ao final, após despachos administrativos e manifestações favoráveis dos órgãos intervenientes: **ICMBio, FUNAI, INCRA, IPHAN, e da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)**, foi expedida, enfim, a **Licença Prévia em 30 de julho de 2022**, válida por cinco anos e condicionada ao fiel cumprimento das condicionantes constantes e demais documentos que, embora nela não transcritos, foram considerados parte integrante do licenciamento.

De todo esse cenário, ressaltamos evidente que, desde 2001, **todas as manifestações do IBAMA têm se dedicado a identificar e mitigar os impactos ambientais do empreendimento, aprimorar os estudos e coordenar medidas com outros entes públicos para assegurar a viabilidade ambiental, entre outras providências.**

Em nenhum momento houve qualquer manifestação técnica definitiva que decretasse a inviabilidade da repavimentação. Portanto, ao contrário dos argumentos utilizados pela associação autora, a Licença Prévia não estaria a contrariar supostos quinze anos de reconhecimento técnico categórico pela inviabilidade ambiental do empreendimento.

O histórico narrado acima evidencia a inverossimilhança da alegação da associação demandante no sentido de que o IBAMA teria mudado de posição subitamente, sem aparentes razões de fato ou de direito.

Ao contrário, demonstrou-se, à exaustão, que a **manifestação do IBAMA favorável à concessão da Licença Prévia foi precedida e motivada por uma série de atos administrativos devidamente fundamentados, calcados na realidade fática subjacente, que resultaram no suprimento de lacunas então verificadas.**

### **3.4 NOVO GRUPO DE TRABALHO CRIADO EM 2023: IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO PARA O AUMENTO DA GOVERNANÇA NA REGIÃO.**

Em 2023, foi criado um novo Grupo de Trabalho que, em março de 2024, concluiu um novo **Relatório do Grupo de Trabalho da BR-319 v. Março/2024**, atinente ao período de 17 de novembro de 2023 a 29 de fevereiro de 2024.

O relatório mais recente desse GT instaurado em 2023 destaca a **importância da efetiva governança e presença do Estado para garantir o êxito das condicionantes listadas na LP.**

Dentre as medidas necessárias, foi destacada a criação de uma unidade gestora intergovernamental, com diversos órgãos federais e estaduais atuando de modo integrado, em prol da preservação e monitoramento do uso da rodovia e de seu entorno. Além disso, citou-se 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 da secretaria da fazenda estaduais, inspeção sanitária, IBAMA, ICMBio, permitindo uma ação integrada de governança fiscal e ambiental no entorno de rodovias.

O Relatório do GT de 2023, portanto, reforça que o Poder Executivo não nega o cenário de desafios de governança no Trecho do Meio da BR-319, mas o assume como objeto de **compromisso institucional.**

Com efeito, a ausência de governança ideal no momento presente não pode ser alçada à posição de fundamento válido para a eventual anulação de uma licença prévia que, por definição normativa, estabelece as condicionantes que deverão ser cumpridas nas fases seguintes do licenciamento e que tem como um de seus objetivos finais, justamente, **aprimorar a presença do Estado Brasileiro naquela localidade.**

### **3.5 CONDICIONANTES LISTADAS NA LICENÇA PRÉVIA Nº 672/2022 E DETALHES DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL EIA/RIMA**

Na linha do que já foi exposto, a Licença Prévia cumpre sua finalidade quando aprova a localização e concepção do empreendimento, atesta sua viabilidade ambiental e fixa os requisitos básico e condicionantes a serem observados nas fases e licenças subsequentes do processo de licenciamento.

Desse modo, **não é razoável nem tampouco lógico esperar que o cumprimento das condicionantes expostas na LP seja prévio à sua concessão.** Esse cumprimento, em verdade, deverá ser exigido nas fases seguintes, de modo prospectivo.

Portanto, para a fase questionada na presente ação (licença prévia ao empreendimento de repavimentação e recuperação da BR-319), não se pode esperar que todas as ações necessárias para garantir a contenção do desmatamento e/ou mitigar outros impactos ambientais estejam totalmente concluídas. Essa exigência destoaria da natureza da própria LP.

Dito isso, analisando a Licença Prévia deferida no contexto da BR-319, observa-se uma lista de 30 (trinta) condicionantes estipuladas como requisitos para o deferimento das licenças subsequentes:

1. Plano Básico Ambiental (PBA) - em atendimento
2. Autorização de Captura, Coleta, e Transporte de Material Biológico - Atendido
3. Inventário Florestal para Supressão Vegetal - em atendimento
4. Projeto de Engenharia Completo em Meio Digital e PDF - em atendimento
5. Mapa com Delimitação Georreferenciada das Áreas de Apoio - em atendimento
6. Acesso aos Imóveis do Entorno da Rodovia - em atendimento
7. Planta com Desapropriações/Realocações - em atendimento
8. Propostas Tecnológicas para Redução de Interferência em Áreas Sensíveis - em atendimento
9. Estudo Locacional para Canteiros de Obras e Alojamentos - em atendimento
10. Comunicação de Vestígios Paleontológicos à ANM - em atendimento
11. Programa de Educação Ambiental
12. Programa de Indenização, Reassentamento e Desapropriação
13. Outorga de Recursos Hídricos - em atendimento
14. Licenciamento de Áreas de Apoio
15. Atendimento às Solicitações dos Órgãos Intervenientes
16. Programas Básicos Ambientais para Terras Indígenas Apurinã - em atendimento
17. Capacitação de Agentes Ambientais Indígenas Apurinã - em atendimento
18. Melhoramento da Comunicação entre Aldeias - em atendimento
19. Programas Básicos Ambientais para Terras Indígenas Nove de Janeiro e Ipixuna - em atendimento
20. Atendimento ao OFÍCIO Nº 473/2022/DPDS/FUNAI
21. Atendimento à autorização para licenciamento ambiental (ALA Nº 01/2021 - GABIN) - em atendimento
22. Atendimento às diretrizes para o projeto executivo - em atendimento
23. Programa de Apoio e Revisão dos Planos Diretores
24. Programa de Diagnóstico e Planejamento para a Comunidade de Realidade - Atendido
25. Programa de Atuação Colaborativa para Segurança Pública
26. Programa de Treinamento e Recrutamento
27. Programa de Compensação Ambiental Revisado
28. Instalação de Postos de Monitoramento e Segurança
29. Apresentação de relatório de execução
30. Apresentação do Valor de Referência

Como bem apontado pelo Desembargador Federal Flávio Jardim na decisão que concedeu o efeito suspensivo aos agravos da UNIÃO, do IBAMA e do DNIT no Agravo de Instrumento nº 1030161-68.2024.4.01.0000 (Id. [424670335](#)), a análise feita pelo IBAMA ao deferir a LP nº 672/2022 está longe de apresentar uma visão romantizada ou enviesada do empreendimento a ser realizado.

Antes, trata-se de uma análise que **sopesa os riscos e benefícios da repavimentação da BR-319, antevê possíveis impactos ambientais, sociais e econômicos e estipula as medidas a serem cumpridas para a maximização dos proveitos e minimização dos ônus.**

As condicionantes a serem obrigatoriamente cumpridas para o deferimento das licenças subsequentes, abrangem, entre outros: **elaboração do Plano Básico Ambiental (PBA); inventário florestal; projetos de engenharia; estudo locacional para canteiros de obras; programas de educação ambiental e de indenização e reassentamento; outorga de recursos hídricos; programas básicos ambientais para terras indígenas Apurinã, Nove de Janeiro e Ipixuna; capacitação de agentes ambientais indígenas; programa de compensação ambiental revisado; instalação de postos de monitoramento e segurança; e apresentação de relatórios de execução.**

Outrossim, o EIA/RIMA elaborado pelo DNIT — com mais de 3.000 páginas — mapeou exaustivamente os impactos e os riscos do empreendimento nas fases de implantação e operação, traçou três cenários de evolução do desmatamento para 30 anos (2020 a 2050) e prescreveu um amplo conjunto de medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias, organizadas em programas ambientais detalhados.

No capítulo das projeções, o EIA/RIMA avaliou **cenários de evolução do desmatamento** para 30 anos (2020 a 2050) em três hipóteses: (i) não realização do empreendimento - cenário mais conservador; (ii) restauração sem medidas mitigadoras - cenário pessimista, com padrão "espinha de peixe"; e (iii) **restauração com medidas mitigadoras - cenário que concilia os benefícios da integração regional com a proteção ambiental.**

Para cada um dos três cenários, o EIA analisou os impactos sobre mais de trinta aspectos distintos, incluindo fragmentação da vegetação, efeito de borda, atropelamento de fauna, aumento da incidência de doenças, pressão sobre espécies

vulneráveis e interferência em comunidades tradicionais.

Além disso, o EIA/RIMA 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

Dessa forma, ao contrário do que tenta fazer crer a associação agravante, a análise subjacente à concessão da licença prévia ora em debate demonstra **rigor e não complacência** com os riscos de ordem ambiental e humanitária que o empreendimento oferece.

Demais disso, na linha do que já foi exposto em linhas antecedentes, a Licença Prévia nº 672/2022 somente foi expedida após o recebimento e análise das **manifestações favoráveis de todos os órgãos intervenientes envolvidos no processo de licenciamento**. Por todos eles, destacam-se: **ICMBIO, FUNAI, INCRA, IPHAN**.

A convergência de manifestações favoráveis de todos os órgãos com competência técnica para opinar sobre os impactos do empreendimento (ambiental, indígena, patrimonial, sanitário e histórico) é o mais robusto indicador da regularidade do processo de licenciamento.

### 3.6 **PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E DEFERÊNCIA À EXPERTISE TÉCNICA DO IBAMA**

O ato administrativo que concedeu a LP nº 672/2022 goza de **presunção de legitimidade e veracidade**, presunção que somente pode ser afastada mediante demonstração cabal de ilegalidade, ônus do qual a parte autora não se desincumbiu.

O **IBAMA** é a autarquia federal criada para **exercer o poder de polícia ambiental e 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.

A ele compete, por lei e por expertise técnica, determinar a suficiência dos estudos ambientais e atestar a viabilidade ambiental de empreendimentos.

Noutro giro, ao Poder Judiciário compete controlar a **legalidade** do ato, **eximindo-se de substituir o juízo técnico do órgão especializado por convicção própria sobre a suficiência dos estudos**.

Com efeito, **não está o Poder Judiciário autorizado a adotar fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria em matérias notoriamente técnicas e complexas**, em relação às quais as **cortes judiciais não detêm a expertise necessária para avaliar critérios técnicos adotados pela Administração Pública** (Doutrina Chenery, REsp n. 1.648.159/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 14/10/2025, DJEN de 21/10/2025).

Nesse sentido, cabe menção à celebrada **Teoria das Capacidades Institucionais**, a qual, firmada sob os pilares do **princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal)**, preconiza a **deferência do Poder Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras**.

Veja-se, a propósito, importante trecho da decisão monocrática proferida pelo II. Ministro Edson Fachin na recente ADPF 1202/DF:

"(...) 9. Definidos na legislação de regência as políticas a serem perseguidas, os objetivos a serem implementados e os objetos de tutela, ainda que ausente pronunciamento direto, preciso e não ambíguo do legislador sobre as medidas específicas a adotar, **não cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da exegese conferida por uma Agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei. Deferência da jurisdição constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo acerca do diploma definidor das suas próprias competências e atribuições, desde que a solução a que chegou a agência seja devidamente fundamentada e tenha lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição**. Aplicação da doutrina da deferência administrativa (Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council)."

No caso concreto, a **Licença Prévia nº 672/2022 é produto de mais de vinte anos de processo administrativo de licenciamento ambiental, conduzido pelos esforços de múltiplas pastas da Administração Pública Federal** (com destaque, neste ponto, ao IBAMA).

As múltiplas ordens de **complementação, o diálogo institucional** com inúmeras entidades envolvidas e o **EIA/RIMA minucioso** que instrui esse licenciamento ambiental corroboram a **presunção de legitimidade** do ato questionado na presente ação.

Assim, por não ter se desvincilhado do ônus probatório contido no art. 373, I, do CPC, **há de prevalecer a forma e o conteúdo da Licença Prévia nº 672/2022**, a qual se mantém válida e eficaz a despeito do inconformismo da associação autora.

Demais disso, sob a luz do dever de deferência da jurisdição constitucional às decisões técnicas emitidas por órgãos e entidades com capacidade institucional para tanto, eventual desconstituição dessa licença prévia redundaria em evidente menoscabo ao princípio da separação dos poderes.

### 3.7 **DESCONSTRUINDO ARGUMENTOS TECIDOS PELA ASSOCIAÇÃO AUTORA:**

#### **AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A TRANSFORMAÇÃO DO CENÁRIO FÁTICO**

A alegação 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"** **não é suficiente** para gerar a anulação da Licença Prévia nº 672/2022, pois está sendo utilizada pela parte autora de modo **isolado e descontextualizado**.

Explica-se.

Embora não se desconsidere que o argumento citado foi retirado do Relatório de Vistoria nº 050/2007 - COTRA/CGTMO/DILIC, elaborado por técnicos do IBAMA, **o mesmo documento também destacou que "a criação de unidades de conservação na região da rodovia BR-319 certamente será um forte instrumento de prevenção e controle do desmatamento"**.

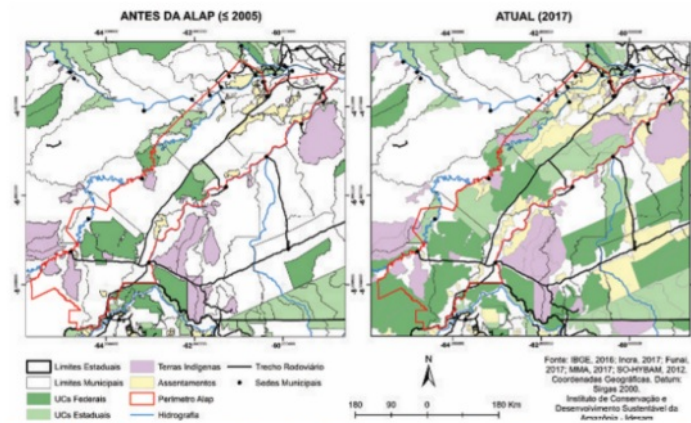
Nesse mote, relativamente à necessidade de criação de Unidades de Conservação na região da BR-319, cumpre trazer à baila o **atual cenário fático**:

- Desde 2006, o Poder Público vem trabalhando para efetivar a criação de diversas áreas de conservação no entorno da BR-319.
- Em 2 janeiro daquele ano, **estabeleceu-se por Decreto Federal (sem número) a Área de Limitação Administrativa Provisória - ALAP da região da BR-319**, com o intuito de realizar estudos e levantamento para a criação de Unidades de Conservação ao longo da rodovia.

- A Limitação Administrativa Provisória é um instrumento jurídico que está previsto no **art. 22-A da Lei 9.985/2000**, e tem por finalidade limitar o exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas à criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.
- O grupo de trabalho responsável pela proposta de criação de Unidades de Conservação na região da BR-319 foi coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, e foi composto por vários órgãos federais e estaduais – MMA, IBAMA, INCRA, INPA, FUNAI, EMBRAPA e SDS/AM, entre outros.
- A partir de então, foram criadas diversas unidades de conservação, a par das já existentes, **totalizando:**

**11 áreas de conservação federais,  
10 unidades no estado do Amazonas e  
8 no estado de Rondônia sob influência direta da rodovia BR-319.**

A título de ilustração, a imagem abaixo destaca, ao lado esquerdo, o incremento da área destinada às unidades de conservação com o intuito de assegurar a sustentabilidade ambiental da BR-319, em comparação com o ano de 2005. Nota-se também o incremento das áreas de terras indígenas e de assentamentos:



**FIGURA 1 – Visão sobre a destinação fundiária em áreas protegidas e assentamentos da região da Alap BR-319 (<2005) e atualmente (2017).**

Percebe-se, pois, que **não mais existe o cenário que outrora fundamentou a elaboração do argumento citado pela associação agravada - datado de 2007, frise-se.**

Hoje, o cenário fático, ambiental e jurídico é outro.

No estudo intitulado "Análise da Implementação de Unidades de Conservação sob Influência da BR-319", foi apontado que, **antes da criação da Área de Limitação Administrativa Provisória - ALAP, "o território contava com aproximadamente 20% de sua área total (2 milhões de ha) destinada na forma de áreas protegidas (Terras indígenas e Unidades de Conservação) e outros 6% na forma de assentamentos. Ao passo que, atualmente, aproximadamente 55% desse território (8,44 milhões de ha) é constituído por áreas protegidas e outros 17% por assentamentos".**

O Parecer Técnico nº 2/2021-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM, que precedeu a edição da LP nº 672/2022, indicou como um fator favorável ao empreendimento o **mosaico de áreas protegidas ao redor da BR-319, que atuam como barreira de contenção ao desmatamento, dificultando "a criação de vicinais ou ramais para o interior da mata"**. Observe-se:

16.1.5. Ao contrário da BR-163, a **BR-319 já apresenta no seu entorno uma ocupação significativa de unidades de conservação, o que pode ser favorável para o empreendimento**, assim, a criação de Unidades de Conservação ainda é um dos critérios para preservação do bioma Amazônia.

Outrossim, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) emitiu em julho de 2021 um termo de aceitação dos produtos entregues em relação à demarcação, sinalização e georreferenciamento de 11 Unidades de Conservação Federais na zona de influência da BR-319.

Por sua vez, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas - SEMA/AM, também emitiu uma declaração favorável e aceitação das peças técnicas para nove Unidades de Conservação na mesma zona, em janeiro de 2016.

A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental de Rondônia - SEDAM/RO encaminhou, em setembro de 2022, o termo de aceitação dos produtos referidos para cinco Unidades de Conservação na mesma área de influência.

Mais recentemente, em 18 de junho de 2024, também foi firmado um acordo entre o ICMBio e o Ministério Público Federal na Ação Civil Pública nº 0017357-69.2016.4.01.3200, por meio do qual foram estabelecidas medidas para implantação e prevenção de riscos e danos ambientais às unidades de conservação no entorno da BR-319.

Inclusive, os resultados advindos desse conjunto integrado de unidades de conservação na BR-319 já têm sido observados, conforme se extrai de pesquisa do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que divulgou dados recentes do DETER-B e do PRODES, indicando quedas significativas nos índices de desmatamento como parte do Programa de Monitoramento do Desmatamento (Biombras):

"Amazônia: a área sob alertas de desmatamento caiu 38% no primeiro semestre de 2024 em comparação com o mesmo período de 2023, totalizando 1.639 km², a menor desde 2018.

31% (457 km² em comparação a 663 km² no ano anterior). De agosto de 2023 a junho de 2024, a área sob alertas de desmatamento foi de 3.644 km², representando 2022-2023.

Todos esses fatores convergem para a conclusão - jurídica e razoavelmente embasada - de que o empreendimento de repavimentação da BR-319 efetivamente possui **viabilidade ambiental, reforçada pelo conjunto de unidades de conservação existentes na região do entorno**, sem que tal circunstância elimine a necessidade de cumprimento das demais condicionantes contidas na LP nº 672/2022.

#### A ADEQUADA PARTICIPAÇÃO DA FUNAI COMO ÓRGÃO INTERVENIENTE

Ao contrário da associação autora - *que não detém legitimidade para defender, em juízo, eventuais interesses dos povos indígenas* -, a participação da FUNAI como **órgão interveniente no processo de licenciamento ambiental está ancorada tanto pela Lei nº 5.371/1967 quanto pela Resolução Conama nº 01/86 e pelo art. 21 da Instrução Normativa do IBAMA nº 184/08**<sup>[1]</sup>.

A Instrução Normativa da FUNAI nº 02/15, por sua vez, é mais direta ao prever, em seu art. 2º<sup>[2]</sup>, que a **referida fundação se manifestará nos processos de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos que possam ocasionar impacto socioambiental direto nas áreas ocupadas por indígenas**, observados os limites estabelecidos pelo Anexo I da Portaria Interministerial nº 60/15.

Em continuidade, o art. 9º, §§ 1º e 2º, da Instrução Normativa da FUNAI nº 02/15<sup>[3]</sup> estabelece que a FUNAI **apresentará os estudos às comunidades indígenas afetadas, em linguagem acessível ou com tradução para as línguas maternas**, sempre que necessário. No mesmo contexto, prevê a norma que a **apresentação e a oitiva das comunidades indígenas serão realizadas antes da elaboração do parecer final da FUNAI sobre os estudos**.

Desse arcabouço normativo, tem-se a confirmação da legitimidade da FUNAI para intervir no licenciamento do trecho do meio da BR-319/AM, inclusive mediante a **provocação, oitiva e diálogo prévios com as comunidades indígenas afetadas**.

No presente caso, as consultas às comunidades indígenas impactadas por esse empreendimento foram realizadas em atendimento ao **Termo de Referência elaborado pela FUNAI (SEI 3046919)**, de março de 2014. À época, **ainda não estavam em vigor os protocolos de consulta dos povos Mundurucu, Apurinã e Parintintin**, os quais **só foram publicados no ano de 2024**, posteriormente, até mesmo, à expedição da licença prévia.

A FUNAI emitiu sua anuência para a **emissão da LP nº 672/2022** por meio do **Ofício nº 473/2022**, tendo confirmado o **cumprimento das exigências de consulta** postas à época de sua realização e informado que **“o Estudo de Componente Indígena – ECI, com sua respectiva consulta, foram aprovadas pelas comunidades indígenas impactadas pelo empreendimento”**.

Ainda, deve-se ter em foco que a **própria FUNAI confirmou que “todos os grupos e etnias pertinentes, definidos no Termo de Referência FUNAI – Ofício nº 600/2014/PRES/FUNAI-MJ (SEI 3046919) – foram devidamente avaliados nos Estudos de Componente Indígena”**.

Forte nesses acontecimentos, fixa-se a premissa de que a intervenção da FUNAI no processo de emissão da licença prévia ora questionada foi adequada e favorável ao processo de licenciamento.

#### O CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DA CONVENÇÃO 169 DA OIT: CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA AOS POVOS INDÍGENAS:

A Convenção nº 169 da OIT não estabelece um rito único e predeterminado para a realização da consulta prévia, livre e informada. Logo, a consulta do presente caso deve ser analisada sob o prisma da realização de um **diálogo intercultural genuíno**, pautado pela **boa-fé e vocacionado a alcançar o acordo**.

Segundo o **Supremo Tribunal Federal**<sup>[4]</sup>, a Convenção nº 169 da OIT também **não atribui aos povos consultados um poder de veto ou um dever de consentimento**. A obrigatoriedade reside apenas no **dever de consulta** às comunidades afetadas, ao passo que o **resultado da consulta não está vinculado às opiniões colhidas**. De todo modo, o procedimento deve ser conduzido de modo que os povos sejam ouvidos e tenham a efetiva oportunidade de influenciar na construção do processo decisório.

Relativamente à Licença Prévia nº 672/2022, o **Estudo de Componente Indígena – ECI foi apresentado pela FUNAI às comunidades indígenas das Etnias Parintintin, Mura, e Apurinã. Por ocasião dessa apresentação, também participaram antropólogos do Consórcio Etnias 319**. Veja-se:

Comunidade Indígena	Data	Ata/Lista de Presenças	Local Reunião
Mura (Terra Indígena Lago Capaci Grande)	18/02/2022	Lista de presença e Ata de reunião (SEI DNT 11734667)	Aldeia Palmeira
Mura	27/04/2022	Ata de reunião e Lista de presença (SEI DNT 11734896)	Aldeia Baeta
Apurinã	24/02/2022	Ata de reunião e Lista de presença (SEI DNT 11734713)	Aldeia Taqarizinho
Parintintin da Terra Indígena Nove de Janeiro	25/04/2022	Ata de reunião e Lista de presença (SEI DNT 11734779)	Aldeia Traira

Foram realizados **encontros presenciais diretamente nas aldeias listadas acima**, e as **comunidades indígenas Parintintin, Mura e Apurinã concordaram** com o ECI apresentado. A FUNAI, por sua vez, **emitiu anuência à licença prévia**, por meio do Ofício nº 473/2022/DPDS/FUNAI, já citado.

Sob esse viés, além de ter sido **prévia**, a consulta também foi **inteiramente livre e informada**. Prova disso é que os **indígenas participantes não foram meramente ouvidos, mas tiveram seus pedidos incorporados dentre as medidas mitigadoras da LP nº 672/2022**.

Notadamente, dentre as inúmeras condicionantes da Licença Prévia, figuram as seguintes: **16. Programas Básicos Ambientais para Terras Indígenas Apurinã – em atendimento ; 17. Capacitação de Agentes Ambientais Indígenas Apurinã - em atendimento; 18. Melhoramento da Comunicação entre Aldeias - em atendimento; 19. Programas Básicos Ambientais para Terras Indígenas Nove de Janeiro e Ipixuna - em atendimento e 20. Atendimento ao OFÍCIO Nº 473/2022/DPDS/FUNAI.**

Tão efetiva foi a consulta prévia, livre e informada realizada que, em manifestações recentes, as lideranças indígenas **Organização do Povo Parintintin do Amazonas – OPIPAM (Ofício nº 006/OPIPAM/2025 - SEI 21991353) e Associação do Povo Parintintin da Terra Indígena Ipixuna – APPTI (Carta nº 011/COORD.EXEC/APPTI/2025 -SEI 21991353) provocaram formalmente o DNT, c o b r a n d o a** continuidade do licenciamento ambiental e a **implementação dos programas pactuados no processo de consulta**.

Essas manifestações demonstram que as comunidades indígenas: (i) **reconhecem que foram devidamente consultadas**; (ii) **reconhecem que suas demandas foram incorporadas ao licenciamento**; e (iii) **querem que o processo avance para que os programas pactuados sejam implementados**.

É dizer, as **próprias comunidades reconhecem a legitimidade da consulta realizada**. Portanto, não cabe à associação demandante dizer o contrário, máxime quando as próprias comunidades e a FUNAI manifestam-se pela completude do procedimento.

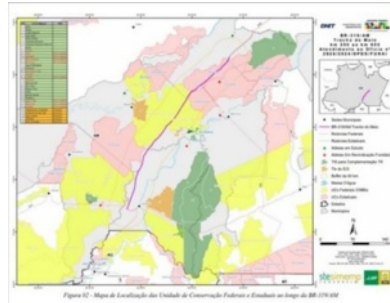
#### OS POVOS INDÍGENAS CONTEMPLADOS: TECNICIDADE DOS CRITÉRIOS

Neste tópico, importa rememorar ser **FATO INCONTROVERSO** nos autos que o **TRECHO DO MEIO DA BR-319/AM NÃO ESTÁ SOBREPOSTO A QUALQUER TERRITÓRIO INDÍGENA**.

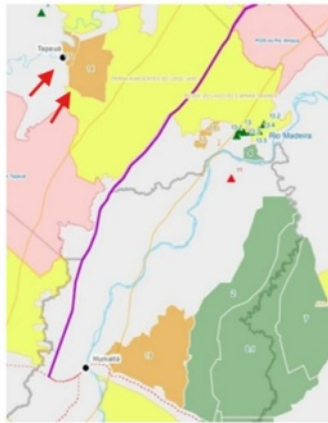
Antes, o que se observa é que, a partir do traçado dessa rodovia (traçado já existente, embora não pavimentado), existem comunidades indígenas afetadas.

Para aferir e identificar as comunidades indígenas afetadas por rodovias na Amazônia Legal, o Anexo I da Portaria Interministerial nº 60/2015 - vigente à época - definia, como critério objetivo, o raio de 40 quilômetros a partir do eixo do empreendimento.

Abaixo, colaciona-se a imagem que mostra, na cor roxa, o traçado da BR-319/AM e, circundando-a, uma linha amarela fina que delimita o raio de 40 quilômetros de impactos diretos presumidos:



Pois bem, O Estudo de Impacto Indígena – ECI que embasa a Licença Prévia nº 672/2022 considerou as comunidades indígenas destacadas nos números 14, 15, 16, 17 e 18, preenchidas com a cor laranja na imagem a seguir. Dentre elas, é importante trazer à baila que as comunidades de número 14 e 15 (destacadas por setas vermelhas), embora transbordassem dos limites da linha amarela do raio de 40 quilômetros, foram incluídas na consulta. Veja-se:



Trata-se das Terras Indígenas de Igarapé Tauimirim (14) e Apurinã do Igarapé São João (15), que, mesmo fora do raio de alcance definido pela Portaria Interministerial nº 60/2015, foram contempladas no protocolo de consulta livre, prévia e informada.

Esse fato, por si só, denota a amplitude da consulta realizada às comunidades indígenas e revela que a interpretação dada pelos órgãos intervenientes ao critério normativo da Portaria Interministerial nº 60/2015 foi extensiva, não restritiva.

Conclui-se, assim, que a associação autora incorre em erro ao fazer ilações acerca da suposta incompletude da consulta realizada. De fato, ao assim proceder, desconsidera a tecnicidade dos critérios adotados pelo IBAMA, pela FUNAI e pelo DNIT.

Acreça-se que, em dezembro de 2024, a FUNAI manifestou a necessidade de realização de estudos complementares relativos a povos e territórios indígenas não inicialmente contemplados, conforme disposto no Ofício nº 2926/2024/DPDS/FUNAI e na Informação Técnica nº 37/2024/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI. Como desdobramento, em 3 de fevereiro de 2026, foi emitido Termo de Referência complementar para a elaboração de estudo consolidado com componente indígena (CI-PBA), contido no processo SEI nº 50000.004943/2026-27.

Em atendimento a essa demanda, o DNIT informou, em 5 de março de 2026, a finalização das providências para agendamento de reuniões nas Terras Indígenas Apurinã do Igarapé Tauimirim, Apurinã do Igarapé São João, Nove de Janeiro, Ipixuna, Ariramba e Lago Capanã, com vistas à apresentação do plano de trabalho e à realização de oficinas participativas.

Paralelamente, o Ministério dos Transportes vem promovendo articulação com a Casa Civil, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, o IBAMA e a FUNAI, com o objetivo de assegurar o cumprimento das condicionantes da Licença Prévia. Registra-se que o DNIT vem adotando as providências necessárias ao atendimento das condicionantes específicas da LP nº 672/2022, desdobradas em cerca de 60 ações, incluindo programas, projetos e medidas de adequação.

Nesse contexto, o Relatório de Cumprimento de Condicionantes encontra-se em fase de conclusão, com vistas a subsidiar o pedido de Licença de Instalação (LI).

Ademais, em 27 de março de 2026, a FUNAI informou NÃO HAVER identificação de terras indígenas em um raio de 10 km das estruturas previstas sobre os igarapés Fortaleza, Realidade, Santo Antônio e o rio Igarapé Açu, caso tratadas como empreendimentos pontuais.

Em face dessa conjuntura, mister concluir que foram realizadas as oitivas de todas as etnias que, por critério técnico, vieram a ser definidas como afetadas pelo empreendimento, de modo que não há falha a ser corrigida ou a justificar a suspensão da LP nº 672/2022.

**A SUFICIÊNCIA DA CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA À LUZ DE DECISÕES DO TRF DA 1ª REGIÃO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 1030161-68.2024.4.01.0000**

O Desembargador Federal Flávio Jardim, na decisão de outubro de 2024 (Id. 424670335) analisou detidamente o cumprimento do dever de consulta aos povos indígenas afetados pelo empreendimento, concluindo, em juízo liminar, pela aparência de regularidade do processo consultivo realizado.

A decisão registra que foi elaborado Estudo de Componente Indígena (ECI) antes mesmo da concessão da Licença Prévia, portanto "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, ai sim, ocorrer a sua implantação*", satisfazendo, assim, o requisito do caráter prévio exigido pela Convenção 169.

Quanto à boa-fé e à adequação do processo, a decisão aponta a existência de atas da FUNAI de reuniões de apresentação do ECI a indígenas das etnias Mura, Apurinã e Parintintin, de várias aldeias, nas quais "*está registrado do houve a apresentação do empreendimento aos indígenas e que eles solicitaram a efetivação de políticas públicas como medidas mitigadoras.*" A FUNAI, órgão estatal responsável por efetivar o dever de consulta, formalizou anuência à expedição da Licença Prévia por meio do Ofício nº 473/2022.

O *decisum* pondera ainda, com apoio na jurisprudência do STF (PET 3388 ED/RR) e em documentos da própria OIT, que a consulta não implica poder de veto das comunidades: "*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.*" Concluiu, assim, que "*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.*"

Esse entendimento foi reforçado na decisão de fevereiro de 2026 (Id. 452551660), proferida pelo Desembargador Federal João Carlos Mayer Soares nos embargos de declaração.

Ao **restabelecer os efeitos da LP 672/2022**, o julgador apontou que o acórdão embargado havia deixado de examinar aspectos fáticos e normativos relevantes à validade da consulta, entre eles:

"(i) a **anuência da Funai para a expedição da Licença Prévia, formalizada pelo Ofício 473/2022;**

(ii) o **rito de oitiva disciplinado pela IN Funai 02/2015, que prevê a apresentação dos estudos em linguagem acessível e a oitiva das comunidades antes do parecer final;**

(iii) o **critério objetivo de impacto socioambiental direto previsto no Anexo I da Portaria Interministerial 60/2015, que fixa o raio de 40 quilômetros para rodovias na Amazônia Legal;**

(iv) a **aprovação do Estudo de Componente Indígena (ECI) com a presença de representantes do Dnit, da Funai e das lideranças indígenas; e**

(v) a **circunstância de que os protocolos de consulta dos povos Mundurucu, Apurinã e Parintintin somente foram publicados em 2024, posteriormente à realização das consultas e à expedição da LP 672/2022.**"

Vale registrar que, na sessão de julgamento realizada no dia 06/5/2026 junto à 6ª Turma do TRF da 2ª Região, o Desembargador Federal João Carlos Mayer proferiu voto, no bojo do Agravo de Instrumento movido pela UNÃO, com vistas a dar provimento ao recurso deste ente público e, assim, **manter, em julgamento definitivo e colegiado, a compreensão que então externou em sede monocrática.**

Nesse sentido, tem-se, uma vez mais, corroborada a legalidade da consulta prévia, livre e informada realizada aos povos indígena no contexto da Licença Prévia nº 672/2022.

#### AS PERSPECTIVAS SOBRE EVENTUAIS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E RISCO DE PANDEMIAS

Na linha oposta ao que a parte adversa tenta apresentar, **o EIA/RIMA que subsidiou a Licença Prévia trouxe os dados necessários à fixação de medidas de controle e mitigação de impactos climáticos**, tendo considerações sobre o **Índice de Qualidade do Ar e as concentrações de monóxido de carbono**, além de diferenciações entre a **futura fase de implantação da obra e a futura fase de operação da rodovia** já pavimentada.

A par disso, porém, convém destacar - nos mesmos termos destacados na decisão concessiva de efeito suspensivo - que **não existe um comando normativo a determinar a elaboração de um estudo que quantifique a emissão de gases de efeito estufa** no bojo de licenciamentos ambientais. Transcreva-se, a propósito, trecho da decisão do Desembargador Federal Flávio Jardim na decisão de Id. 424670335 do Agravo de Instrumento nº **1030161-68.2024.4.01.0000**:

**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 DornellesTrennepohl, Fabiano Melo Gonçalves de Oliveira, José Rubens Morato Leite, Ingo Wolfgang Sarlet e TiagoFensterseifer, Paulo de Bessa Antunes, Pedro Abi-Eçab e Rafael Sewez Kurkowski

Nesse contexto, em face da abrangência dos impactos ambientais narrados no EIA/RIMA e das medidas mitigadoras previstas na Licença Prévia, **não é possível que todo o procedimento de licenciamento ambiental até aqui realizado seja maculado em razão, tão só, de uma suposta deficiência, sequer justificada normativamente** (uma vez que não há norma a fixar previamente como esse suposto estudo climático deveria ter sido feito)

Dito de outro modo: em caso de acolhimento do pedido de anulação da Licença Prévia nº 672/2022 por tal motivo, ter-se-á um cenário de notória **arbitrariedade**, com **imposições não lastreadas em atos normativos prévios**.

Acerca do alegado risco de deflagração de **pandemias**, esclareça-se que **inexistem evidências científicas concretas** que comprovem uma relação direta entre a pavimentação da BR-319 e o surgimento de uma nova pandemia. Logo, ainda que se invoque o princípio da precaução ambiental no caso em tela, **não é possível que esse princípio seja alargado de tal forma, a ponto de impedir o desenvolvimento de projetos com base apenas em hipóteses abstratas**.

Reitere-se que, nos diversos estudos que subsidiaram a emissão da Licença Prévia, **não se verificou, de forma inconteste, um risco real** de advento de novas pandemias. Portanto, não cabe ao Poder Judiciário fazer tal juízo de valor.

Merecem destaque as considerações expostas pelo Desembargador Federal Flávio Jardim ao tecer considerações sobre esse tema:

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

qualquer controle, como as descritas pelo professor Lucas Ferrante, em qualquer parte domundo, como ocorreu com a pandemia do coronavírus, mencionada pelo autor.

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

(...)

**Nada constante do EIA/RIMA autoriza concluir que as autoridades públicas**

**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.

(...)

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.

(...)

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.**

Nesse contexto, não é justificável que o Poder Judiciário se guie por riscos demasiadamente teóricos e alarmistas, **não corroborados no EIA/RIMA nem nos demais pareceres e estudos que integram o processo de licenciamento ambiental da BR-319.**

Novamente, faz-se oportuna a menção à Doutrina Chenery, já acolhida pelo STJ em temas correlatos:

ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. ENERGIA ELÉTRICA. AGÊNCIA REGULADORA. REAJUSTE TARIFÁRIO ANUAL. CRITÉRIO DE CÁLCULO. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE. MÉRITO ADMINISTRATIVO. JUÍZO DE VALOR VEDADO AO PODER JUDICIÁRIO.

1. Este Superior Tribunal já asseverou, com base em lição doutrinária, que, " e conforme leciona Richard A. Posner, o Poder Judiciário esbarra na dificuldade de concluir se um ato administrativo cuja motivação alegadamente política seria concretizado, ou não, caso o órgão público tivesse se valido tão somente de metodologia técnica. De qualquer forma, essa discussão seria inócua, pois, **segundo a doutrina Chenery - a qual reconheceu o caráter político da atuação da Administração Pública dos Estados Unidos da América -, as cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos (Economic Analysis of Law, Fifth Edition.**

**New York: Aspen Law and Business, 1996, p. 671).** Portanto, as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário" (AgInt no AgInt na SLS n. 2.240/SP, Relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 7/6/2017, DJe de 20/6/2017).

2. Tira-se, da leitura do acórdão recorrido, a inexistência de traço de ilegalidade na elaboração do cálculo do Índice de Reajuste Tarifário - IRT, a revelar que a Corte de origem, ao alterar a fórmula desse mesmo cálculo, incurionou, indevidamente, no legítimo espaço de discricionariedade do agente regulador (Aneel).

3. O Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, consignou que " e sta CORTE já proclamou a autonomia das agências reguladoras na definição das regras disciplinadoras do setor regulado, observados os limites da lei de regência, ante a complexidade técnica dos temas envolvidos que exigem conhecimento especializado e qualificado acerca da matéria objeto da regulação (ADI 2095, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 26/11/2019)" (RE n. 1.059.819, Relator(a): Marco Aurélio, Relator(a) p/ acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 21/2/2022, processo eletrônico repercussão geral - mérito DJe-084, divúlg 2/5/2022, public 3/5/2022).

4. Recurso especial da Aneel provido e apelo nobre da Abradee julgado prejudicado. (REsp n. 1.648.159/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 14/10/2025, DJEN de 21/10/2025.)

Nesse contexto, frente a um EIA/RIMA de mais de três mil páginas, desenvolvido após intensos debates e diálogos institucionais, **não cabe ao Poder Judiciário preterir-lo para dar guarida a meras ilações da associação autora no tocante a um risco climático de dimensões alarmantes, mas não minimamente comprovadas.**

Importante ressaltar, neste ponto, que "possibilidade" é um conceito distinto de "probabilidade". Algo que é possível não é, necessariamente, provável.

A associação agravada deseja suspender/anular a Licença Prévia nº 672/2022 com base na possibilidade abstrata de aumento de desmatamento e de piora climática caso a BR-319 venha a ser repavimentada pela Administração Pública Federal. Com efeito, trata-se de um **risco meramente abstrato, que não se sustenta em face de um longo e detalhado processo de licenciamento ambiental,** que vem se desenvolvendo há décadas e que culminou no deferimento da Licença Prévia a partir de **estudos ambientais sólidos, produzidos por equipes multidisciplinares.**

Outrossim, as considerações da associação demandante desconsideram as condicionantes fixadas na licença prévia impugnada e partem do pressuposto de que, num cenário catastrófico, o Poder Executivo viria a tomar as piores decisões possíveis. **Sobre isso, porém, é válido reiterar que não se pode presumir a má-fé ou a incompetência do administrador público.**

O Poder Judiciário deve atuar com deferência às escolhas técnicas e políticas feitas pelos órgãos que detêm a expertise e a legitimidade democrática para a gestão dos recursos, tal qual já assinalado em tópico antecedente desta peça processual.

**O "NÃO AGIR" DO ESTADO NÃO PROTEGE O MEIO AMBIENTE: DEMONSTRAÇÃO DE PERICULUM IN MORA REVERSO E CONSEQUÊNCIAS GRAVES EM CASO DE ACOLHIMENTO DO PEDIDO DE ANULAÇÃO DA LICENÇA PRÉVIA Nº 672/2022**

Uma premissa central que perpassa toda a argumentação da parte autora - a de que a não pavimentação da BR-319 preserva o meio ambiente - é **diretamente refutada pelos próprios documentos do processo de licenciamento.**

O Relatório do GT BR-319 de 2023 é categórico: **"historicamente, a ausência de pavimentação não garantiu a preservação ambiental e o respeito às comunidades tradicionais na região. Pelo contrário, a POUCA ACESSIBILIDADE E, CONSEQUENTEMENTE, MENOR PRESENÇA DO ESTADO, REFORÇAM A CRIMINALIDADE E O DESMATAMENTO".**

A rodovia existe e está ativa há décadas. O que muda com a anulação da Licença Prévia nº 672/2022 pretendida pela parte autora no presente caso **não é a existência da rodovia, mas a ausência das medidas que tornariam sua operação ambientalmente sustentável.**

Com efeito, anular a licença prévia em debate significa **paralisar uma série de medidas que vêm sendo desenvolvidas e estudadas para a melhoria da governança do Estado Brasileiro na região.**

A piora do isolamento enfrentado na região deve ser cuidadosamente analisada pelo Poder Judiciário, uma vez que, **por ser a BR-319 a ÚNICA RODOVIA FEDERAL que liga Manaus/AM a Porto Velho/RO, a manutenção do seu atual estado de trafegabilidade perpetuará os problemas estruturais e logísticos de escoamento da produção de bens e de serviços, de fluxo de pessoas e de entrega de serviços públicos.**

Alguns desses efeitos deletérios foram assim sintetizados no item "10.7. Não Realização" do "Capítulo 10 - Alternativas Tecnológicas e Locacionais" do EIA/RIMA:

- o a manutenção dos **problemas de tráfego** para todos os usuários da rodovia, principalmente na **estação chuvosa**, transformando em dias a duração de uma viagem entre Manaus/AM e Porto Velho/RO, que poderia durar até um dia;
- o a manutenção de **dificuldade logística** para prevenção e combate ao cometimento de crimes ambientais;
- o a **dificuldades existentes ao acesso dos órgãos governamentais** quanto à implementação de ações relacionadas à gestão, fiscalização e manutenção das áreas protegidas (Unidades de Conservação, Terras Indígenas) ao longo do trecho;
- o as **dificuldades de deslocamento dos usuários e populações residentes** no Trecho do Meio, prejudicando a busca de serviços básicos para sobrevivência e subsistência familiar; e
- o a **dificuldades para maior presença das diversas instâncias de Estado na região**, repercutindo no desenvolvimento regional de integração de comunidades, relegando as pessoas que vivem nessa região a um processo de **marginalização econômica e social.**

Os **impactos socioeconômicos** decorrentes da manutenção da situação atual de intrafegabilidade do Trecho do Meio da BR-319 são profundos e abrangem dimensões essenciais da vida das comunidades que habitam a região entre as capitais Manaus e Porto Velho.

N o **campo da saúde**, a ausência de uma via terrestre pavimentada mantém fragilizado o atendimento emergencial à população local. Em situações de crise sanitária, como a vivenciada durante a pandemia de COVID-19, os

moradores da região não podem contar com transporte terrestre eficiente, sendo obrigados a recorrer exclusivamente ao modal aquaviário, que impõe **longos dias de deslocamento até o acesso a serviços médicos adequados**. Essa realidade compromete gravemente a prontidão do atendimento em situações de emergência, podendo custar vidas.

Além disso, a **anulação da Licença Prévia perpetuará as dificuldades de acesso ao abastecimento de insumos e mantimentos de saúde nas localidades mais remotas, agravando ainda mais a vulnerabilidade sanitária dessas comunidades.**

No que se refere à **educação**, o cenário não é menos preocupante, uma vez que há relatos de **alunos de localidades distantes que ficaram até 25 dias consecutivos sem aula em razão da quebra de ônibus escolares no Trecho do Meio da rodovia, evidenciando como a precariedade da via se converte diretamente em obstáculo ao exercício do direito constitucional ao ensino**. Em termos menos congestionados, a manutenção da trafegabilidade no estágio atual contribui para o aumento da evasão escolar e desestimula a busca por formação em níveis superiores, **aprofundando o ciclo de exclusão e desigualdade que assola a região.**

Além disso, no plano do **desenvolvimento econômico**, a permanência das dificuldades de transporte terrestre força os moradores a **dependem quase exclusivamente da via fluvial**, modal reconhecidamente lento e inadequado para o escoamento de produtos perecíveis e de baixo valor agregado. Essa limitação estrutural **restringe as possibilidades de progresso econômico das comunidades locais, impacta negativamente o nível de renda das populações residentes e aprofunda a dependência de recursos públicos assistenciais, impedindo que a região alcance o desenvolvimento sustentável a que tem direito.**

#### O PARADOXO DA ASSOCIAÇÃO AUTORA NO TOCANTE À PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

Não bastassem todos esses apontamentos, os impactos ambientais decorrentes da suspensão da Licença Prévia nº 672/2022 revelam um **paradoxo** central que compromete a própria lógica da pretensão autoral: **ao buscar a anulação da licença em nome da proteção ambiental, o resultado prático seria precisamente o oposto, isto é, o agravamento dos danos ambientais que se pretende evitar, perpetuando uma situação de degradação contínua e sem qualquer perspectiva de controle institucionalizado.**

É que a suspensão da licença implica, antes de tudo, a paralisação das medidas mitigadoras e de governança ambiental que constituem o núcleo das condicionantes estabelecidas pelo IBAMA para o prosseguimento do empreendimento.

Sem a licença, por exemplo, **ficam adiados** a implantação dos **postos de fiscalização** no Trecho do Meio, a instalação dos Portais Terrestres de Fiscalização Integrada; a instalação das **bases da Polícia Federal, da Polícia Civil, dos focos de inspeção sanitária e da presença efetiva do IBAMA e do ICMBio na região.**

Em outras palavras, a anulação da licença não protege a floresta ou os povos indígenas, mas os desguernece do aumento de proteção buscado pelo licenciamento ambiental, **suprimindo o único instrumento jurídico-administrativo capaz de impor e monitorar o cumprimento dessas obrigações de governança.**

Some-se a isso o fato de que a manutenção da rodovia em seu estado atual de precariedade força a exploração contínua de novas áreas como fontes de materiais nas adjacências da via, gerando impactos ambientais diretos potencialmente mais severos do que aqueles decorrentes de uma rodovia devidamente pavimentada e submetida a regime permanente de fiscalização.

No plano mais imediato, a ausência de pavimentação também gera consequências ambientais concretas e cotidianas. Na **época da seca**, a emissão de poeira ao longo do trecho não pavimentado impacta a qualidade do ar e a saúde das populações lideiras. Na **estação chuvosa**, a formação de lama e atoleiros agrava os processos erosivos, compromete a estabilidade do solo e contamina corpos hídricos adjacentes.

Para mais, **sem a conclusão das obras e a consequente possibilidade de destinação adequada das águas pluviais por meio de sistemas de drenagem projetados, também não será viável a criação de passagens seguras para a fauna, medida prevista no licenciamento como condicionante ambiental de caráter prioritário.**

Diante desse quadro, saltam aos olhos as externalidades negativas decorrentes do eventual julgamento de procedência do pedido formulado na petição inicial.

#### OS DANOS AO ERÁRIO PÚBLICO

Em complemento a todos os riscos listados acima, cumpre lançar luzes sobre o fato de que **"os investimentos já realizados no licenciamento ambiental ultrapassam R\$ 257.000.000,00 (duzentos e cinquenta e sete milhões de reais), sendo que o custo anual de manutenção do trecho não pavimentado atinge R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais)".** (AI 1030161-68.2024.4.01.0000, Id 452551660, g.n.).

A propósito, destaque-se que os serviços de manutenção da extensão não pavimentada apenas no Trecho do Meio da BR-319/AM, para garantir a trafegabilidade mínima, geram um custo anual de aproximadamente 160 milhões de reais - 450,7 Km x R\$393.944,63/km/ano.

Sucedo, porém, que o valor de 160 milhões de reais gasto anualmente em manutenção poderia ser aplicado para a solução definitiva do problema, que inclui a pavimentação e a implantação de medidas de proteção ao meio ambiente.

Conforme consignado na seção "2.3. Órgão Financiador e Valor do Empreendimento" do EIA/RIMA apresentado ao IBAMA, o valor total estimado para a execução do projeto é de R\$ 1.372.892.618,75. Nesse setido, **comparando-se o custo total estimado do projeto com o custo médio anual de manutenção da rodovia atual, verifica-se que os custos de manutenção dos segmentos não pavimentados da BR-319/AM ao longo de 8,5 anos equivalem ao custo total de execução do projeto de reconstrução e pavimentação do Trecho do Meio.**

Assim, não há dúvidas de que a manutenção de uma rodovia pavimentada é menos dispendiosa do que a manutenção de uma rodovia em leito natural, que exige frequentes ajustes paliativos que não se mantêm a longo prazo.

Além dessa perspectiva, cabe citar os notórios prejuízos financeiros que também serão gerados ao DNIT caso a licença seja novamente anulada. Com efeito, em auditoria realizada pelo TCU, resumida no Relatório do Processo TC 025.639/2014-5, que instruiu o Acórdão nº 532/2020 - TCU Plenário, **foi constatado que o DNIT já investiu mais de duas centenas de milhões de reais com o licenciamento ambiental da BR-319, aportados em estudos ambientais, estudos indígenas, gestão ambiental, atendimento de condicionantes e recuperação de áreas degrada.**

Para se ter uma ideia da diferença de custos entre manter uma rodovia pavimentada e manter uma rodovia não pavimentada, apresentam-se no Quadro 1, a seguir, dados de contratos de manutenção rodoviária do DNIT para a BR-319:

Quadro 1 - Custos de manutenção da rodovia BR-319/AM/RO para segmentos pavimentados e não pavimentados

Fonte: documento SEI DNIT	Superfície da rodovia	Extensão do segmento rodoviário (km)	Valor total atual do contrato (R\$)	Ano de referência para o valor total do contrato	Prazo de Vigência do Contrato (anos)	Custo R\$/km/ano	Média (R\$/km/ano)
8978837	PAV*	177,8	39.699.276,41	2021	4,00	55.858,39	74.275,79
8740098	PAV*	147,3	16.251.141,89	2021	2,00	55.163,41	
9094353	PAV*	87,8	19.633.055,82	2021	2,00	111.805,56	
7068859	NPAV**	82,2	86.862.718,44	2020	2,00	529.086,81	393.944,63
7067136	NPAV**	85,1	100.606.495,92	2020	2,00	591.918,34	
7067391	NPAV**	86,9	97.731.973,49	2020	2,00	563.095,72	
7803470	NPAV**	80,7	45.086.659,70	2020	6,00	93.158,32	
9037529	NPAV**	66,3	38.246.119,08	2020	3,00	192.463,95	

\*segmento rodoviário pavimentado; \*\* segmento rodoviário não pavimentado

Em síntese, como é possível nota, **manter trafegáveis segmentos rodoviários não pavimentados custa, em média, cerca de 5,3 vezes mais do que manter segmentos pavimentados (considerando dados de 2021).**

Portanto, os **recursos atualmente consumidos em intervenções paliativas e de curto prazo poderiam ser redirecionados para a solução definitiva do problema**, que compreende não apenas a **pavimentação**, mas também a **implantação das medidas de proteção ambiental** previstas nas condicionantes da Licença Prévia.

Nesse sentido, a UNIÃO aponta, desde logo, para o flarante desperdício sistemático de recursos públicos que virá a ocorrer em caso de deferimento dos pedidos contido na petição inicial.

#### A CONCLUSÃO À LUZ DA LINDB

A pretensão formulada pela associação autora na presente ação não pode ser examinada sem a aplicação dos arts. 20 a 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, introduzidos pela Lei nº 13.655/2018.

Eventual sentença que anule a Licença Prévia nº 672/2022 sem demonstrar, de forma concreta e fundamentada, as consequências jurídicas, administrativas, sociais, econômicas e ambientais dessa invalidação **violará frontalmente os arts. 20 e 21 da LINDB**, assim redigidos:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a **necessidade e a adequação** da medida imposta ou da **invalidação** de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a **invalidação** de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas **consequências jurídicas e administrativas.**

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as **condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime** e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Vale dizer, nesse cenário, que a pretensão de invalidação formulada pela associação autora está inteiramente fundada em valores jurídicos de elevada abstração e não resiste nem mesmo a uma preliminar análise do caso à luz do conjunto fático-probatório já estabelecido nos autos (mormente em face dos documentos já juntados aos autos).

Dessa forma, diante de tudo o que foi demonstrado nos tópicos anteriores desta contestação, impõe-se o julgamento de **improcedência do pedido principal**, com a manutenção integral da eficácia da LP nº 672/2022 e autorização para o prosseguimento do licenciamento ambiental nas fases subsequentes.

#### 4. REQUERIMENTOS FINAIS

Pelo exposto, a União requer:

a) o acolhimento da preliminar de **ilegitimidade ativa** e, conseqüentemente, a extinção do processo sem exame de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC;

b) caso superada a preliminar anterior, o acolhimento da preliminar de **inadequação da via eleita** e, conseqüentemente, a extinção do processo sem exame de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC;

c) caso superadas ambas as preliminares, no mérito, o reconhecimento da **total improcedência** dos pedidos, na forma do art. 487, I, do CPC.

Protesta que sejam utilizados todos os meios de prova em direito admitidos, especialmente a juntada posterior de documentos.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 19 de maio de 2026.

LARA MARTINS FERREIRA  
Advogada da União  
Coordenação-Geral de Atuação Estratégica - PRU 1ª Região

#### Notas:

1. **Art. 21** Aos órgãos e entidades federais envolvidos será solicitado posicionamento sobre o estudo ambiental, no prazo e na forma estabelecidos em normativos próprios.

2. **Art. 2º** A manifestação da Funai ocorrerá nos processos de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos: I - localizados nas terras indígenas a que se refere o inciso XII do art. 2º da Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015; e II - que possam ocasionar impacto socioambiental direto nas áreas mencionadas no inciso I, considerados os limites estabelecidos pelo Anexo I da Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015.

3. **Art. 9º** O parecer referido no art. 8º será aprovado por despacho do Coordenador-Geral da CGLIC, que poderá recomendar à DPDS, de forma motivada, que os estudos sejam: I - considerados aptos à apresentação para as comunidades indígenas; II - esclarecidos, detalhados ou complementados pelo empreendedor; ou III - considerados inaptos à apresentação para as comunidades indígenas.

§ 1º Os estudos considerados aptos pela DPDS serão apresentados às comunidades indígenas afetadas, em linguagem acessível ou com tradução para línguas maternas, com apoio do empreendedor, sempre que necessário.

4. PETIÇÃO 3.388 RORAIMA, STF