



# Rodovias e impactos socioambientais: o caso da BR-319

 **FGV DIREITO SP**  
CENTRO DE DIREITOS  
HUMANOS E EMPRESAS

Foto: BR-156 em Calçoene (Amapá), por Bruno W. Caporrino (2013).

## EQUIPE

### Direção acadêmica

Flavia S. Scabin

### Coordenação

Roberta Peixoto Ramos  
Tamara Brezighello Hojaij

### Pesquisadoras (em ordem alfabética)

Fernanda Cyrineo Pereira  
Giovana Agútolí Pereira  
Rafaella Coutinho Monesi

### Editoração gráfica

Eliana Lins Morandi

## APOIO

Esta pesquisa é financiada pela Gordon and Betty Moore Foundation. A Gordon and Betty Moore Foundation apoia descobertas científicas pioneiras, conservação ambiental, melhorias nos cuidados aos pacientes médicos e preservação das características específicas da área da Baía de São Francisco, na Califórnia. Visite [Moore.org](http://Moore.org) e siga [@MooreFound](https://www.instagram.com/MooreFound).

GORDON AND BETTY  
**MOORE**  
FOUNDATION

**São Paulo - SP**  
**Março/2021**

## Centro de Direitos Humanos e Empresas – FGV CeDHE

O Centro de Direitos Humanos e Empresas (FGV CeDHE) iniciou suas atividades em 2013 como um centro de pesquisa aplicada da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP). É formado por uma equipe interdisciplinar de pesquisadores e tem como missão realizar pesquisas que influenciem políticas públicas e práticas empresariais, buscando garantir a proteção dos direitos das populações impactadas pelos negócios.

Atualmente, o FGV CeDHE desenvolve pesquisas em quatro áreas temáticas:

- i. Impactos de obras e empreendimentos em comunidades locais;
- ii. Cadeias de valor e a promoção da transparência e do trabalho decente;
- iii. Desastres socioambientais; e
- iv. Negócios entre comunidades tradicionais e empresas sobre acesso e uso de ativos da biodiversidade.

O Centro conta com uma equipe de mais de 40 pesquisadores dedicados ao desenvolvimento de projetos de pesquisa aplicada e consultoria, produção de conhecimento em áreas correlatas e articulação com atores estratégicos. O FGV CeDHE conta também com um grupo de consultores que colaboram com o aprofundamento de temas específicos e para o uso e desenvolvimento de tecnologias inovadoras que para a aplicação do conhecimento produzido.

Para saber mais sobre nossos projetos e parceiros, acesse nossas redes sociais:

**Site:** <https://direitosp.fgv.br/centro-de-pesquisa/centro-de-direitos-humanos-empresas-cedhe>

**Instagram:** @fgv\_cedhe

**Facebook:** @CDHeE.FGV

**LinkedIn:** FGV CeDHE - Centro de Direitos Humanos e Empresas

## RESUMO

O modal rodoviário é responsável pela maior parte dos transportes no Brasil, de modo que rodovias possuem um papel significativo no crescimento econômico nacional. Com efeito, são, em muitos casos, há anos, elencadas dentre as obras prioritárias do Governo Federal. É o caso, desde 1996, da repavimentação do chamado “trecho do meio” da BR-319. Com um total de 877,40 km, a BR-319 conecta os municípios de Porto Velho, no Estado de Rondônia, e Manaus, no Estado do Amazonas. O seu trecho do meio abarca do km 250 ao km 655,7; extensão que se tornou intrafegável ao longo dos anos por falta de manutenção e das condições climáticas locais.

A repavimentação desse trecho ganhou maior notoriedade após a sua qualificação pelo Programa de Parcerias de Investimento, órgão presidencial responsável pelo programa de crescimento econômico vigente. Isso, porém, em um contexto global em que a noção de desenvolvimento atrelado somente aos ganhos econômicos não é mais a máxima.

Em 2015, os Estados-membro da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovaram a Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que consolidam o compromisso de promoção de uma infraestrutura sustentável, que reconhece e amplia a proteção aos direitos humanos e ao meio ambiente. Esse compromisso encontra respaldo nos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU, que são o primeiro instrumento internacional a estabelecer que os Estados e as empresas têm uma responsabilidade compartilhada em relação aos direitos humanos. Ou seja, projetos de infraestrutura devem adotar uma abordagem preventiva de impactos adversos aos direitos humanos, desde o seu planejamento até sua operação.

Considerando isso, este Relatório, a partir de *process tracing* e análise temática de 738 documentos, apresenta um diagnóstico sobre se e como a proteção aos direitos humanos e ao meio ambiente foram consideradas no âmbito do PTD da BR-319, em especial seu trecho do meio. Assim, tece considerações sobre os diferentes papéis e responsabilidades assumidos pelo Estado, que não o eximem de seu dever primário de proteger os direitos humanos; a complexidade do PTD da BR-319 e o que isso significa para a proteção desses direitos; bem como os mecanismos de participação pública disponíveis e implementados nos diferentes momentos.

Este Relatório é parte do projeto “Promoting Transparency and Territorial Governance in the Context of Road Development in the Brazilian Amazon: the case of BR-319”, financiado pela *Gordon and Betty Moore Foundation*.

## Sumário

<b>Sumário</b>	<b>5</b>
<b>Glossário de siglas</b>	<b>6</b>
<b>1. Introdução</b>	<b>9</b>
<b>2. Premissas teóricas</b>	<b>11</b>
2.1. Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos	13
2.2. Obrigação de não deixar ninguém para trás	18
2.2.1. Projetos de infraestrutura	18
2.2.2. Consulta livre, prévia e informada como um processo adequado para identificar riscos e impactos adversos e para definir medidas de mitigação e remediação, no caso de eventuais abusos de direitos	24
<b>3. Considerações sobre o Processo de tomada de decisão em grandes obras de infraestrutura no Brasil</b>	<b>27</b>
3.1. O arcabouço normativo brasileiro do Processo de tomada de decisão em grandes obras de infraestrutura	28
3.2. Normas e políticas nacionais específicas relacionadas à rodovias no Brasil	38
<b>4. Metodologia</b>	<b>48</b>
4.1. O passo a passo realizado	49
<b>5. O Processo de tomada de decisão da BR-319</b>	<b>51</b>
5.1. Competência para o licenciamento ambiental	52
5.2. EIA/RIMA	58
5.3. Programas e portarias do Governo Federal	74
5.4. Editais publicados pelo DNIT	80
<b>6. Considerações sobre a proteção e o respeito aos direitos humanos no Processo de tomada de decisão da BR-319</b>	<b>85</b>
6.1. Diferentes papéis que o Estado assume e a proteção aos direitos humanos	86
6.2. A complexidade do Processo de tomada de decisão da BR-319	92
6.3. Mecanismos de participação no Processo de tomada de decisão da BR-319	98
6.3.1. A consulta livre, prévia e informada	99
6.3.2. Audiência pública	103
<b>7. Conclusão</b>	<b>105</b>
<b>Agradecimentos</b>	<b>108</b>
<b>Referências</b>	<b>109</b>
<b>Anexo</b>	<b>122</b>

## Glossário de siglas

**ACP** – Ação Civil Pública

**AGU** – Advocacia Geral da União

**ANTT** – Agência Nacional de Transportes Terrestres

**APP** – Área de Proteção Permanente

**ARPA** – Programa Áreas Protegidas da Amazônia

**BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**CF** – Constituição Federal de 1988

**CMA** – Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal

**COP** – Comissão Geral de Contratação, Execução e Fiscalização de Obras Públicas do Governo do Estado do Amazonas

**COPPETEC** – Fundação Coordenação de Projetos e Estudos Tecnológicos

**CREMA** – Contrato de Recuperação e Manutenção

**DEC** – Departamento de Engenharia e Construção do Exército

**DOC** – Diretoria de Obras de Cooperação

**DOU** – Diário Oficial da União

**DNIT** – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

**DNER** – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

**ECI** – Estudo de Componente Indígena

**EIA/RIMA** – Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental

**EVE** – Estudo de Viabilidade Econômica

**EVETEA** – Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental

**FCP** – Fundação Cultural Palmares

**FUA** – Fundação Universidade do Amazonas

**FUNAI** – Fundação Nacional do Índio

**GT** – Grupo de Trabalho

**IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

**IC** – Inquérito Civil

**ICMbio** – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

**IDESAM** – Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia

**IEB** – Instituto Internacional de Educação do Brasil

**INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

**IPAAM** – Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas

**IPHAN** – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

**LAI** – Lei de Acesso à Informação

**LAU** – Licença ambiental Única

**LI** – Licença de Instalação

**LO** – Licença de Operação

**LP** – Licença Prévia

**MMA** – Ministério do Meio Ambiente

**MPF-AM** – Ministério Público Federal do Estado do Amazonas

**ODM** – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

**ODS** – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

**OIT** – Organização Internacional do Trabalho

**ONG** – Organização não governamental

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**PAC** – Programa de Aceleração do Crescimento

**PBA** – Plano Básico Ambiental

**PBAI** – Plano Básico Ambiental Indígena

**PER** – Programa de Exploração Rodoviária

**PIN** – Plano Nacional de Integração

**PNL** – Plano Nacional de Logística

**PPI** – Programa de Parcerias de Investimentos

**PPP** – Parceria Público-Privada

**POs** – Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU

**PROFAS** – Programa de Nacional de Regularização Ambiental de Rodovias Federais

**PTD** – Processo de Tomada de Decisão

**RDC** – Regime Diferenciado de Contratações Públicas

**SEMA** – Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas

**TAC** – Termo de Acordo e Compromisso

**TIs** – Terras Indígenas

**TCU** – Tribunal de Contas da União

**TR** – Termo de Referência

**TRF** – Tribunal Regional Federal

**UC** – Unidade de Conservação

**WWF** – World Wild Fund for Nature

## 1. Introdução

No contexto da América Latina, a noção de desenvolvimento de um país está atrelada à realização de grandes projetos de infraestrutura. Esses projetos podem ser de infraestrutura social e urbana, como projetos de saneamento básico, transporte urbano e habitação. Ou ainda, podem ser de infraestrutura econômica, cuja função principal é dar apoio às atividades econômicas de diversos setores, aqui inclui-se projetos de energia elétrica, ferrovias, rodovias, aeroportos (IPEA, 2010).

O caso brasileiro é bastante marcado pelos empreendimentos rodoviários. Desde a década de 1920, a construção de rodovias foi elemento central em diferentes programas de governo e do projeto de desenvolvimento nacional. A partir da década de 1950, com a chegada das grandes montadoras de automóveis, o transporte rodoviário passa a substituir gradativamente o modal ferroviário, se tornando símbolo da modernização do país.

Durante o período da ditadura militar esse processo se intensifica como parte da política de desenvolvimento que ficou conhecida como “modernização conservadora”. Em 1964, é criado o Plano Nacional de Viação<sup>1</sup> que lista cerca de 60 obras rodoviárias prioritárias, entre elas a rodovia BR-319, que conecta os municípios de Porto Velho, no Estado de Rondônia, e Manaus, no Estado do Amazonas. Esse Plano foi parte da política de integração nacional, incentivo à migração e ocupação da Amazônia, considerada então uma região estratégica. Em 1970, a política de integração ganha corpo com o lançamento do PIN<sup>2</sup>, cujo objetivo era implementar obras de infraestrutura econômica e social no Norte e Nordeste do Brasil, criando, assim, condições para a colonização e reforma agrária nessas regiões.

A abertura e construção da BR-319 se deu entre 1968 e 1973, e sua inauguração oficial ocorreu em 1976, no âmbito do PIN. Mesmo estando pavimentada em toda sua extensão, por falta de manutenção e devido às condições climáticas, o trecho entre os km 250 e 655,7 da BR-319, comumente chamado de “trecho do meio”, tornou-se intrafegável ao longo dos anos. Em 1988, a última linha de ônibus entre Manaus e Porto Velho foi suspensa (FEARNSIDE; GRAÇA, 2006).

Em 1996, a recuperação do trecho do meio da BR-319 é inserida no Programa nacional “Brasil em Ação”, mas nunca saiu do papel. Somente a partir do ano 2000, medidas concretas são tomadas para a recuperação e reconstrução da rodovia. Incluída em outro programa federal, “Avança Brasil”, no ano de 2001 são repavimentados 158 km da rodovia em dois segmentos:

---

<sup>1</sup> Lei nº 4.592/64.

<sup>2</sup> Decreto-Lei nº 1.106/1970.

entre Porto Velho e o entroncamento com a rodovia Transamazônica e no extremo oposto, nas proximidades de Manaus. Ou seja, os trechos mais à ponta foram aqueles repavimentados (FEARNSIDE; GRAÇA, 2006).

Desde então, são muitas as tentativas de pavimentação e reconstrução de diferentes trechos da BR-319, que atravessa o centro da Amazônia brasileira. Mais recentemente, o Governo Federal, por meio do PPI, qualificou a repavimentação do trecho do meio da BR-319 como obra prioritária em seu programa atual de crescimento econômico<sup>3</sup>.

A despeito dessa movimentação no Poder Público, especialistas apontam que a recuperação de trafegabilidade da rodovia deverá expandir o chamado “arco do desmatamento”<sup>4</sup>, ocasionando impactos que atingiriam potencialmente todo o bioma amazônico. Além disso, comunidades indígenas e tradicionais denunciam impactos adversos da rodovia no modo de vida e reclamam o direito a serem consultadas previamente sobre a realização da obra, com respaldo na Convenção nº 169 da OIT<sup>5</sup>.

Com efeito, não é novidade que grandes obras de infraestrutura têm impactos adversos em comunidades e no meio ambiente locais, como deslocamento forçado, sobrecarga de serviços públicos, exploração sexual de crianças e adolescentes e outros que agravam ainda mais situações pré-existentes de vulnerabilidade. Isso sobretudo porque alteram a dinâmica socioeconômica do local em que se inserem, por exemplo, aumentando o fluxo de capital e mão de obra (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2017).

Os POs, endossados unanimemente pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2011, consolidam que prevenir e mitigar esses impactos é uma responsabilidade compartilhada entre o Estado e as empresas, sendo o respeito aos direitos humanos, aqui abarcado aquele ao meio ambiente, o padrão mínimo de conduta esperado desses atores nos negócios, inclusive em grandes projetos de infraestrutura.

Assim, todas as etapas de um projeto de infraestrutura, do planejamento à operação, precisam considerar e levar a sério os direitos humanos. É dizer, o PTD, compreendido como a sequência de momentos decisórios, públicos ou não, sobre o andamento de um projeto de

---

<sup>3</sup> Para mais informações, ver a **seção 3**.

<sup>4</sup> FEARNSIDE, P. M.; GRAÇA, P. M. L. A. BR-319: a rodovia Manaus-Porto Velho e o impacto potencial de conectar o arco do desmatamento à Amazônia central. **Novos Cadernos NAEA**, Manaus, v. 12, n. 1, p. 19-50, 2009. Disponível em: <[http://philip.inpa.gov.br/publ\\_livres/2009/BR-319%20Novos%20Cadernos%20NAEA%202009.pdf](http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2009/BR-319%20Novos%20Cadernos%20NAEA%202009.pdf)>. Último acesso em: 10 dez 2020.

<sup>5</sup> A Convenção nº 169 da OIT, sobre Povos Indígenas e Tribais apresenta importantes avanços no reconhecimento dos direitos indígenas coletivos, com significativos aspectos de direitos econômicos, sociais e culturais.

infraestrutura, precisa assegurar que os direitos humanos das comunidades locais não serão objeto de qualquer violação ou abuso ao longo de seu desenvolvimento.

Considerando isso, este Relatório foca no caso da BR-319 para compreender se e como os direitos humanos foram considerados em seu PTD mais recente, nos anos de 2000 a 2020. Para tanto, parte das seguintes premissas teóricas:

- que o Estado, em seus diferentes papéis, tem o dever primário de proteger e respeitar os direitos humanos, conforme preconizam os POs;
- que em caso de impactos adversos sobre direitos humanos, o Estado tem a responsabilidade de garantir a mitigação e, se necessário, reparação, desses efeitos;
- que o Estado brasileiro, enquanto parte do sistema internacional de direitos humanos e signatário da Agenda 2030, assumiu os compromissos do desenvolvimento sustentável e a condição de não deixar ninguém para trás;
- que a consulta livre prévia e informada é mecanismo legítimo e seguro para não deixar ninguém para trás, garantindo a prevenção e mitigação de impactos adversos sobre direitos humanos.

A partir dessas premissas, por meio de *process tracing* e análise temática, foram levantados, sistematizados e analisados 738 documentos relacionados a BR-319.

Isto posto, este Relatório é organizado em 8 seções, incluída esta Introdução. A **seção 2** aprofunda as premissas teóricas. A **seção 3** detalha o PTD de um grande projeto de infraestrutura no Brasil. A **seção 4** apresenta a metodologia utilizada para o tratamento dos documentos. A **seção 5** consolida os resultados da sistematização dos documentos da BR-319. A **seção 6** tece considerações sobre esses resultados à luz das premissas teóricas. A **seção 7** conclui o Relatório e a **seção 8** apresenta as referências utilizadas.

## 2. Premissas teóricas

No Brasil, o setor rodoviário corresponde ao modal com maior participação no transporte de cargas do país. Ao longo das décadas de 1990 e 2000, ficou constatado que o modal rodoviário compõe 60% do modal utilizado para transporte no país. Ao excluir o transporte do minério de ferro que ocorre por ferrovias, as rodovias correspondem por mais de 70% do transporte de cargas gerais (IPEA, 2010).

O caso da BR-319 se encaixa nesse contexto, em que há o desenvolvimento de um projeto de infraestrutura econômica de uma rodovia que tem como objetivo central ligar as capitais Manaus (Amazonas) e Porto Velho (Rondônia), e facilitar o escoamento da produção da região Norte para a região Sudeste.

No entanto, a noção de desenvolvimento atrelado somente aos ganhos econômicos do projeto não é mais a máxima no contexto atual. Em 2000, foram lançados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que sintetizam um esforço internacional para desenvolver questões relacionadas ao meio ambiente, direitos humanos e igualdade racial e social.

Após uma série de diálogos e negociações, em 2015 foram aprovados pelos Estados-membros da ONU por unanimidade a Agenda 2030 e os ODS. Essa Agenda consolida um novo compromisso entre os Estados-membros em combater a desigualdade e interromper ciclos de desvantagem de indivíduos e grupos sociais, que ameaçam deixá-los para trás de forma irreversível.

No âmbito dos negócios, esse compromisso encontra respaldo nos POs, que são o primeiro instrumento internacional a estabelecer que os Estados e as empresas têm uma responsabilidade compartilhada em relação aos direitos humanos, que impõe a adoção de uma abordagem preventiva de impactos adversos.

Considerando isso e a participação do Poder Público e de empresas na construção de uma rodovia que atravessa a floresta Amazônica brasileira, esta seção apresenta duas premissas teóricas que substanciam uma abordagem que respeite e proteja os direitos humanos e que vise o desenvolvimento sustentável local.

A **subseção 2.1** aborda o papel e a responsabilidade dos Estados e das empresas com relação aos abusos e violações no contexto dos negócios, com base nos POs. A **subseção 2.2** aborda, por sua vez, a obrigação de não deixar ninguém para trás, conforme disposto nos ODS e o direito de consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas e tribais<sup>6</sup>, com base na Convenção nº 169 da OIT.

---

<sup>6</sup> De acordo com a Convenção nº169 da OIT povos “tribais” são aqueles que se autodeterminam como tais e que “cujas condições sociais, culturais e econômicas que os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”. De forma análoga, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040/2007) define populações tradicionais como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. Como os critérios utilizados para a definição de ambos os termos são similares, considera-se que, à luz da legislação brasileira, que são sujeitos da

## 2.1. Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos

Desde 2007, com o advento do PAC, o gasto público em projetos de infraestrutura é o principal vetor de crescimento da economia brasileira<sup>7</sup>. Entre 2015 e 2017, o PAC executou R\$ 547,5 bilhões, correspondente a cerca de 81% do previsto para o período<sup>8</sup>.

Em 2016, a Lei Federal nº 13.334/2016 criou o PPI, com intuito de expandir os investimentos em projetos de infraestrutura por meio de parcerias com a iniciativa privada<sup>9</sup>. Um estudo realizado pelas consultorias *PwC* e *Oxford Economics* estima que essa expansão será constante, com gastos em infraestrutura crescendo em média 6% ao ano até 2025<sup>10</sup>.

Projetos de infraestrutura, desse modo, como já mencionado anteriormente, há mais de uma década são um componente de grande relevância na economia nacional. Ocorre que, deficiências em seu planejamento e execução podem causar significativos impactos socioambientais negativos. Estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aponta que poluição, desmatamento, dificuldade de acesso à água potável, deslocamento forçado, perda de modos de vida tradicionais e outros são efeitos comuns de projetos de infraestrutura na América Latina<sup>11</sup>.

No Brasil, visita do GT sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU constatou uma série de abusos a direitos em projetos de infraestrutura como violência contra mulheres, exploração sexual de crianças e adolescentes, ausência de consulta livre, prévia e informada de povos indígenas e comunidades tradicionais<sup>12</sup>.

---

Convenção nº 169 da OIT no Brasil os povos indígenas, quilombolas e tradicionais (MARÉS; LIMA; OLIVEIRA; GLASS, 2019).

<sup>7</sup> LINS, P. O PAC valeu a pena? IN: **Blog do Instituto Brasileiro de Economia**. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-pac-valeu-pena>> Último acesso em: 10 nov 2020.

<sup>8</sup> BRASIL (Governo Federal). PAC, 6º balanço, 2015-2018. Disponível em: <<http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/11f969b2f7cbe3ec5c1f9f67b5f3be.pdf>> Último acesso em: 10 nov 2020.

<sup>9</sup> Para saber mais sobre o PPI, ver **seção 3**.

<sup>10</sup> PWC. **Gastos em infraestrutura e grandes projetos. Tendências para 2025**. Disponível em: <<https://www.pwc.com.br/pt/publicacoes/setores-atividade/assets/infraestrutura-grandes-projetos/2015/pwc-gastos-infraestrutura-15.pdf>> Último acesso em: 10 nov 2020. Cabe ressaltar que o estudo é anterior ao advento da pandemia do Covid-19, de modo que seus efeitos não são considerados.

<sup>11</sup> WATKINS, G. G. et al. **Lessons from four decades of infrastructure project-related conflicts in Latin America and the Caribbean**. Inter-american Development Bank, 2017. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/lessons-four-decades-infrastructure-project-related-conflicts-latin-america-and-caribbean>> Último acesso em: 10 nov 2020.

<sup>12</sup> UNITED NATIONS (Human Rights Council). Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises on its mission to Brazil. **A/HRC/32/45/Add.1**. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/096/43/PDF/G1609643.pdf?OpenElement>> Último acesso em: 10 nov 2020.

Prevenir e mitigar esses impactos é responsabilidade compartilhada do Estado e das empresas. Tal é posto pelos POs, endossados unanimemente pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2011. Os POs marcam o advento de um novo paradigma no Direito Internacional dos Direitos Humanos, estabelecendo que, independentemente do dever dos Estados de proteger os direitos humanos, esses direitos também devem ser observados no âmbito das atividades e relações comerciais das empresas (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2018). É dizer, os direitos humanos, compreendidos minimamente como aqueles previstos na Carta Internacional de Direitos Humanos e nas Convenções Fundamentais da OIT, constituem o núcleo mínimo que deve ser observado pelos Estados e pelas empresas como parâmetro nos negócios (WETTSTEIN, 2019).

Compostos por 31 princípios, os POs são organizados em 3 pilares: proteger, respeitar e remediar. O primeiro, “proteger”, retoma o dever dos Estados de proteger os direitos humanos, já estabelecido em tratados, convenções e outros instrumentos internacionais. Agora, no âmbito dos negócios, isso significa que os Estados devem adotar normas e políticas que estabeleçam claramente a conduta esperada das empresas atuantes em seu território e jurisdição, de forma a assegurar a previsibilidade e coerência em seu arcabouço jurídico e normativo, conforme destacado no Princípio Orientador 2<sup>13</sup> (RUGGIE, 2013).

Ainda que os Estados não sejam diretamente responsáveis pelos abusos de direitos humanos relacionados às atividades ou operações empresariais, eles são indiretamente responsáveis ao falharem na adoção de mecanismos para prevenir, investigar e, quando necessário, remediar tais abusos (RUGGIE, 2013).

No que diz respeito à atuação dos Estados nos negócios, os primeiros devem adotar medidas adicionais de proteção contra os abusos a direitos humanos por empresas de sua propriedade, controle ou que recebam apoio significativo, conforme disposto no Princípio Orientador 4<sup>14</sup>. Dessa forma, cabe ao Estado dar o exemplo (*lead by example*, em tradução livre “liderar pelo exemplo”) para as demais empresas do que se deve fazer ou não fazer para prevenir e mitigar impactos nos direitos humanos.

---

<sup>13</sup> Princípio Orientador 2: Os Estados devem estabelecer claramente a expectativa de que todas as empresas domiciliadas em seu território e/ou jurisdição respeitem os direitos humanos em todas as suas atividades e operações (BRASIL, 2019).

<sup>14</sup> Princípio Orientador 4: Os Estados devem adotar medidas adicionais de proteção contra as violações a direitos humanos cometidas por empresas de sua propriedade, sob seu controle e, ou que recebam significativo apoio e serviços dos órgãos estatais, tais como órgãos oficiais de crédito à exportação e órgãos oficiais de seguro ou de garantia de investimentos, exigindo, quando adequado, a devida diligência em direitos humanos (BRASIL, 2019).

Nesse cenário se encontram tanto as empresas estatais e mistas, mas também os casos em que há licitação ou concessão de um serviço público. Assim, quanto mais próxima for uma empresa do Estado ou quanto mais ela dependa de recursos públicos ou da autoridade estatal, mais fica justificado que o Estado deve assegurar o respeito aos direitos humanos nesses casos e deve ser o exemplo para o setor empresarial (BRASIL, 2019).

Justamente quando os Estados detêm, controlam ou possuem alguma relação com empresas, que eles possuem mais formas de garantir que as políticas, leis e regulamentos relevantes com relação ao respeito aos direitos humanos sejam implementados dentro dessas empresas (BRASIL, 2019).

O segundo pilar, “respeitar”, se refere à responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos em suas operações e relações comerciais. É dizer, elas devem se abster de causar abusos em direitos humanos, mas também devem enfrentar os impactos adversos nesses direitos com os quais possam ter algum envolvimento por meio de suas atividades ou relações comerciais, conforme o Princípio Orientador 11<sup>15</sup>.

Há três formas de envolvimento de uma empresa com impactos adversos em direitos humanos: (a) causa; (b) contribuição; e (c) conexão, conforme disposto no Princípio Orientador 13<sup>16</sup>. A empresa pode **causar** diretamente impactos em direitos humanos, existindo um nexo de causalidade claro entre a ação da empresa e o impacto adverso. Por exemplo, quando uma empresa tem atitudes racistas com funcionários ou clientes, ou ainda quando uma empresa despeja efluentes químicos em um rio. Dessa forma, há uma relação entre a atividade econômica explorada pela empresa e o indivíduo ou grupo impactado (UNITED NATIONS, 2012).

No segundo caso, uma empresa **contribui** para impactos adversos em direitos humanos quando suas ações ou omissões incentivam ou facilitam esses impactos, que foram gerados por outros atores. Um exemplo seria o caso de uma instituição financeira que financia um empreendimento que gerou deslocamento forçado das comunidades locais. A organização

---

<sup>15</sup> Princípio Orientador 11: As empresas devem respeitar os direitos humanos. Isso significa que elas devem se abster de violar os direitos humanos e devem enfrentar os impactos adversos nos direitos humanos com os quais tenham algum envolvimento (BRASIL, 2019).

<sup>16</sup> Princípio Orientador 13: A responsabilidade de respeitar os direitos humanos exige que as empresas: (a) Evitem **causar** ou **contribuir** para impactos adversos nos direitos humanos por meio de suas próprias atividades e enfrentam esses impactos quando eles vierem a ocorrer; (b) Busquem prevenir ou mitigar impactos adversos nos direitos humanos que **estejam diretamente relacionados** às suas atividades e operações, produtos ou serviços prestados em suas relações comerciais, mesmo se elas não tiverem contribuído para esses impactos (BRASIL, 2019) (grifos nossos).

que financiou está contribuindo para o impacto nos direitos humanos dessas comunidades (UNITED NATIONS, 2012; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2017b).

Por fim, uma empresa está **conectada** com um impacto adverso quando esse impacto é gerado por um terceiro com o qual a empresa mantém relações comerciais, formais ou informais, e ele esteja ligado a suas atividades, produtos e/ou serviços. Como exemplo temos os casos de impactos ao longo de cadeias de valor, quando há uso de trabalho forçado ou infantil para a produção do produto ou serviços da empresa (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2017b).

Ademais, há empresas que detêm capacidade de influência, ou seja, possuem o poder e a habilidade para influenciar e alterar o comportamento de terceiros e suas práticas. Isso ocorre pois há uma assimetria de poder nas relações entre empresas e outros atores, que faz com que algumas empresas sejam capazes de ditar padrões de mercado, além de padrões de condutas e práticas relacionadas aos direitos humanos (UNITED NATIONS, 2008; WOOD, 2012; UNITED NATIONS, 2012).

Os POs preveem, no comentário do Princípio Orientador 19<sup>17</sup>, que se uma empresa possui a capacidade de influência, ela deve utilizá-la para a promoção do respeito aos direitos humanos, não somente em seu ambiente de trabalho, mas também em sua cadeia de valor e no seu entorno. Desse modo, os POs inovam ao estabelecer que as empresas podem ser responsáveis por impactos e abusos de direitos humanos ocorridos fora de seu ambiente de trabalho, incluindo ao longo de suas cadeias de valor e o entorno de suas operações (UNITED NATIONS, 2012; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2018).

Como mencionado anteriormente, os impactos adversos nos direitos humanos no entorno de projetos de infraestrutura não são novidade. O relatório final da referida visita ao Brasil do GT sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU ressalta, por exemplo, o aumento da exploração sexual infantil no contexto e no entorno da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, no município de Altamira, Pará. Isso se deu por conta do aumento expressivo do fluxo de trabalhadores que a obra atraiu para a região, e que veio acompanhado do aumento de casos de violência, tráfico de drogas, exploração sexual de mulheres e meninas e alto índice de alcoolismo (UNITED NATIONS, 2016).

---

<sup>17</sup> Comentário do Princípio Orientador 19: Quando uma empresa contribuir ou puder contribuir para um impacto adverso nos direitos humanos, ela deve tomar as medidas necessárias para cessar ou prevenir a sua contribuição e usar sua capacidade de influência para mitigar qualquer impacto remanescente o máximo possível. Considera-se que há capacidade de influência quando a empresa pode alterar as práticas prejudiciais de uma entidade que causa um dano (BRASIL, 2019).

Outro caso reportado foi o deslocamento forçado de povos indígenas e comunidades tradicionais por conta da expansão das atividades agropecuárias e de grandes projetos de infraestrutura. Isso acaba por gerar impactos não somente como o deslocamento forçado das comunidades, mas também o aumento da violência na região e o desrespeito ao direito da consulta livre, prévia e informada que esses povos possuem garantidos pela Convenção nº 169, da OIT. Um caso emblemático é o deslocamento forçado dos ribeirinhos para a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte (UNITED NATIONS, 2016; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2017a).

Por fim, o terceiro pilar dos POs, “Remediar”, trata do dever compartilhado dos Estados e das empresas de garantir às vítimas de violações de direitos humanos relacionadas às atividades e operações empresariais o acesso a mecanismos de reparação eficazes. Como dispõe o Princípio Orientador 25<sup>18</sup>, os Estados devem garantir a proteção dos direitos humanos contra abusos, por meio de medidas adequadas de reparação, sejam elas judiciais, administrativas, legislativas ou de outros meios (BRASIL, 2019).

Por outro lado, o Princípio Orientador 29<sup>19</sup> estabelece que as empresas devem oferecer acesso à mecanismos de reparação eficazes, como o desenvolvimento e estabelecimento de mecanismos de escuta e denúncia. Ademais, segundo o Princípio Orientador 22<sup>20</sup>, as empresas devem contribuir ou realizar a reparação por meio de mecanismos operacionais capazes de monitorar e controlar impactos, além de remediar os abusos já causados (BRASIL, 2019).

A fim de que um impacto nos direitos humanos escale, tanto os Estados quanto as empresas devem adotar uma abordagem preventiva. Essa abordagem deve considerar os riscos que uma operação comercial ou um projeto de infraestrutura pode ter nos direitos humanos, analisando para além de seu ambiente de trabalho e incluindo sua cadeia de valor e o entorno do projeto, conforme exposto pelos POs (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2017b). Além

---

<sup>18</sup> Princípio Orientador 25: Como parte de seu dever de proteção contra violações a direitos humanos relacionadas com atividades empresariais, os Estados devem tomar medidas adequadas para garantir, por meios judiciais, administrativos, legislativos ou outros meios apropriados que, quando essas violações ocorram em seu território e/ou jurisdição, os indivíduos ou grupos impactados tenham acesso a mecanismos de reparação eficazes (BRASIL, 2019).

<sup>19</sup> Princípio Orientador 29: Para que seja possível atender rapidamente e reparar diretamente os danos causados, as empresas devem estabelecer ou participar de mecanismos de denúncia de nível operacional eficazes, que estejam à disposição de indivíduos e grupos que possam sofrer os impactos adversos (BRASIL, 2019).

<sup>20</sup> Princípio Orientador 22: Quando as empresas constatarem que causaram ou contribuíram para causar impactos adversos nos direitos humanos, elas devem reparar ou contribuir para sua reparação por meio de processos legítimos (BRASIL, 2019).

disso, para ser efetiva e ter aderência, deve também considerar o contexto dos direitos humanos e da operação a nível local.

Desse modo, dialogar sobre a adoção e implementação de uma abordagem preventiva de impactos adversos nos direitos humanos no contexto de projetos de infraestrutura no Brasil pressupõe a compreensão de como esses empreendimentos funcionam, tópico abordado na **seção 3**.

Além disso, esta abordagem se relaciona com os ODS da ONU, em especial com o Objetivo nº 9, que busca construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação, que será abordado pela próxima seção (**subseção 2.2**).

## 2.2. Obrigação de não deixar ninguém para trás

### 2.2.1. Projetos de infraestrutura

Os ODM foram lançados em setembro de 2000, por meio da Declaração do Milênio da ONU, adotada pelos 191 Estados-Membros, incluindo o Brasil. A Declaração sintetiza um esforço internacional para avançar em questões como meio ambiente, direitos humanos e igualdade social e racial.

A partir dos ODM, ocorreram uma série de diálogos e negociações que culminaram na aprovação, por unanimidade dos 193 países membros da ONU, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus 17 ODS globais.

A Agenda 2030 significa um marco de mudança de abordagem dos ODM para os ODS, pois representa um novo compromisso entre os Estados-Membros em combater a desigualdade e interromper ciclos de desvantagem que ameaçam deixar pessoas e grupos sociais para trás de forma irreversível (UNITED NATIONS, 2019, p. 07)<sup>21</sup>.

Nesse contexto, a obrigação de não deixar ninguém para trás se apresenta como uma diretriz central. Sintetiza o comprometimento de todos os Estados-Membros da ONU, inclusive o Brasil, para erradicar a pobreza, “acabar com a discriminação e exclusão e reduzir as

---

<sup>21</sup> O parágrafo 4º da Agenda 2030 afirma que “ao embarcarmos nesta grande jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém será deixado para trás. Reconhecendo a dignidade da pessoa humana como fundamental, queremos ver os objetivos e metas atingidos para todas as nações e povos e para todos os segmentos da sociedade. E vamos nos empenhar para alcançar primeiro os que estão mais para trás”. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>>

desigualdades e vulnerabilidades que deixam as pessoas para trás e minam o potencial dos indivíduos e da humanidade como um todo” (UNITED NATIONS, 2019). Conforme consta em seu parágrafo 10, a Agenda 2030 e o compromisso de não deixar ninguém para trás estão fundamentados em compromissos históricos da ONU, presentes na Carta Internacional dos Direitos Humanos e em outros instrumentos internacionais<sup>22</sup>.

Em 2016, o Conselho de Chefes Executivos da ONU elaborou uma estrutura de ação comum no combate às desigualdades e discriminação com uma abordagem estratégica e global, focada nos compromissos de não deixar ninguém para trás e alcançar os que ficam mais atrás primeiro enquanto pilares dos ODS. Esta publicação estabeleceu a necessidade de se concentrar em três conceitos fundamentais: (i) igualdade: o imperativo de avançar em direção à igualdade substantiva de oportunidades e resultados para todos os grupos; (ii) não discriminação: a proibição da discriminação contra indivíduos e grupos pelos motivos identificados em tratados internacionais de direitos humanos; e (iii) equidade: entendida como justiça na distribuição de custos, benefícios e oportunidades (UNITED NATIONS, 2019, p. 07).

Dessa forma, não deixar ninguém para trás significa não somente alcançar os mais pobres, mas, sobretudo, buscar combater as causas profundas e sistêmicas das desigualdades dentro e entre os países. Significa reconhecer que indivíduos e grupos correm o risco de serem deixados para trás não apenas em razão de situações de vulnerabilidade, mas também porque seus direitos e necessidades específicos podem não ser reconhecidos ou priorizados em seus contextos nacionais (UNITED NATIONS, 2019).

Isso implica num empenho em identificar os diferentes níveis de desigualdades, os padrões de discriminação existentes em leis e políticas públicas e os padrões de exclusão que se reproduzem ao longo de gerações e perpetuam, assim, a tendência de aumento das desigualdades. Exige também criar condições para a participação livre e ativa das partes interessadas, sobretudo as mais marginalizadas, nos processos de elaboração, implementação, monitoramento e revisão de políticas públicas (UNITED NATIONS, 2019).

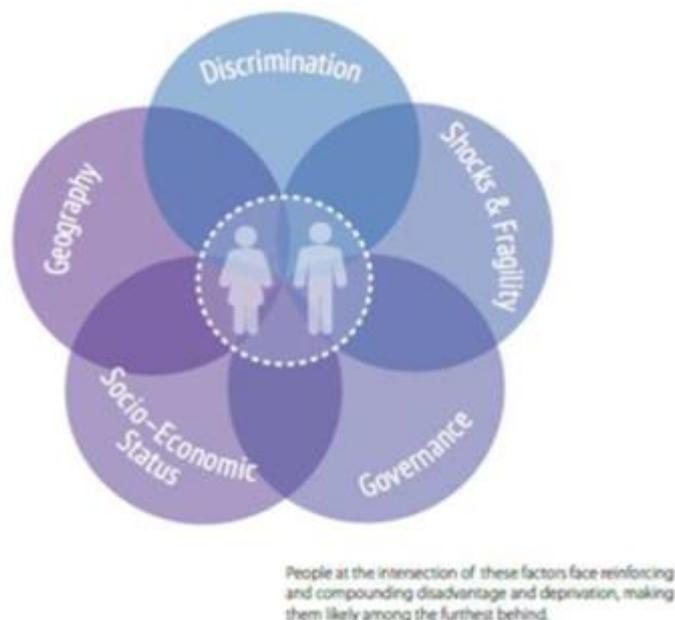
No sentido de estabelecer parâmetros para identificar quais indivíduos ou grupos sociais correm o risco de serem deixados para trás de forma irrevogável, a ONU apresenta 5 critérios:

---

<sup>22</sup> “Parágrafo 10. A nova Agenda é guiada pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o pleno respeito pelo direito internacional. Fundamenta-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, tratados internacionais de direitos humanos, a Declaração do Milênio e os resultados da Cúpula Mundial de 2005. Ela é informada por outros instrumentos, tais como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento”. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>>

discriminação, geografia, governança, status econômico e exposição a choques, conforme a **Figura 1** abaixo:

**Figura 1:** Cinco critérios que devem ser observados



Fonte: UNITED NATIONS, 2018.

Por 'Discriminação' se refere a preconceitos, exclusão ou maus-tratos que as pessoas enfrentam com base em um ou mais aspectos de sua identidade (autodefinida ou presumida), incluindo gênero, etnia, idade, classe social, deficiência, orientação sexual, religião, nacionalidade, status migratório, etc. (UNITED NATIONS, 2018).

O segundo critério é 'Geografia', que consiste em identificar a vulnerabilidade a partir da localização geográfica, grau de isolamento e exposição a riscos (incluindo de desastres ambientais), risco de exclusão de políticas públicas devido ao local de residência ou não acesso a serviços como transporte, comunicação, saúde, educação e infraestrutura (UNITED NATIONS, 2018).

O critério 'Governança' diz respeito às desvantagens enfrentadas devido à ineficácia ou injustiça por parte de instituições locais, nacionais ou globais, que não possuem participação ou controle social. Esse critério envolve também leis, políticas públicas e orçamentos públicos injustos ou inadequados, que excluem quem não é capaz de influenciar ou participar da tomada de decisões (UNITED NATIONS, 2018).

‘Status socioeconômico’ trata de indivíduos e grupos sociais que enfrentam privações e desvantagens em termos de renda, expectativa de vida e acesso à saúde. Diz respeito também a oportunidades educacionais e no mercado de trabalho, decorrentes dessa desvantagem que perpetuam essa situação. Por exemplo, como a renda obstaculiza o acesso à água potável, saneamento, energia e proteção social (UNITED NATIONS, 2018).

E o quinto critério ‘Exposição a choques’ se refere a quem está mais exposto a contratempos devido a alterações climáticas, riscos naturais, desastres, violência, conflitos, deslocamentos, emergências de saúde, crises econômicas, aumento de preços e outros choques (UNITED NATIONS, 2018).

Esses critérios devem ser considerados de maneira interseccional, pois a sobreposição de diferentes fontes de privação e desigualdades torna indivíduos ou grupos sociais mais propensos a serem deixadas para trás (UNITED NATIONS, 2018). Isso significa priorizar quem está localizado no centro desses cinco círculos, pois são afetados de múltiplas formas por diferentes privações e discriminações (UNITED NATIONS, 2019, p. 13).

Esses cinco critérios são apresentados como etapas operacionais e devem ser consideradas como padrões mínimos para estabelecer o que significa adotar uma abordagem que não deixe ninguém para trás, alinhada com o compromisso do Conselho de Executivos da ONU (UNITED NATIONS, 2019, p. 06).

Nesse marco, o sistema ONU convoca todos os Estados-membros a olhar para o desenvolvimento como “progresso para todos os grupos da população” e não somente o crescimento econômico de um país. Isso impõe a necessidade de “identificar os grupos específicos que foram deixados para trás ou correm o risco de ficar para trás, indicar barreiras e desafios e oferecer uma análise aprofundada das causas imediatas, subjacentes e profundas dos riscos e da exclusão em todas as áreas” (UNITED NATIONS, 2019, p. 08). Para isso, importa uma análise baseada nos direitos humanos, incluindo uma leitura dos sistemas legais, políticos, econômicos e sociais que perpetuam a desigualdade e as discriminações.

Ao mesmo tempo que aponta a responsabilidade central dos Estados no cumprimento da obrigação de não deixar ninguém para trás e na execução dos ODS, a Agenda 2030 também responsabiliza as empresas, de encontro ao estabelecido nos POs. Assim desenvolve em seu ponto 67:

A atividade empresarial privada, o investimento e a inovação são os principais elementos impulsionadores da produtividade, do crescimento econômico inclusivo e da criação de emprego. Reconhecemos a diversidade do setor privado, que vai desde as microempresas e cooperativas às multinacionais. Convocamos todas as empresas a aplicar sua criatividade e inovação na resolução dos desafios do desenvolvimento sustentável. Vamos promover um setor empresarial dinâmico e funcional, ao mesmo tempo em que protegemos os direitos trabalhistas e as normas ambientais e sanitárias em conformidade com as normas e acordos internacionais relevantes e outras iniciativas em curso a este respeito, tais como os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos e as normas de trabalho da Organização Internacional do Trabalho, a Convenção sobre os Direitos da Criança e os acordos-chave ambientais multilaterais, para as partes nesses acordos.<sup>23</sup>

Significa dizer que, à luz dos POs, não somente os governos têm a obrigação de não deixar ninguém para trás, mas também as empresas. Essa responsabilização deve ser entendida como complementar, na medida em que aos Estados cabe o dever de proporcionar um ambiente propício ao respeito aos direitos humanos, apresentando orientações claras e promovendo fiscalização e participação da sociedade civil, enquanto às empresas, a obrigação de não violar direitos humanos e, caso o façam, a obrigação de reparar.

Trata-se de um novo paradigma no Direitos Internacional dos Direitos Humanos, que descentraliza o papel dos Estados para propor que o respeito aos direitos humanos seja o parâmetro mínimo de conduta esperado na atuação de ambos Estados e empresas, conforme aborda a **subseção 2.1**.

Podemos compreender, portanto, que a consecução dos 17 ODS presentes na Agenda 2030, tendo como pano de fundo a obrigação de não deixar ninguém para trás, compromete Estados, empresas e toda a sociedade em torno dos mesmos objetivos, tendo nas políticas públicas um ponto importante de atenção.

Dentre as políticas públicas que se destacam na Agenda 2030 e seus ODS, está a adoção de infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, em especial nos países em desenvolvimento, conforme apresenta o Objetivo nº 9 e sua meta 9.1, na **Figura 2** abaixo:

---

<sup>23</sup> Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>

**Figura 2:** Objetivo nº 9 e meta 9.1



**META 9.1 - DESENVOLVER INFRAESTRUTURA DE QUALIDADE, CONFIÁVEL, SUSTENTÁVEL E RESILIENTE, INCLUINDO INFRAESTRUTURA REGIONAL E TRANSFRONTEIRIÇA, PARA APOIAR O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E O BEM-ESTAR HUMANO, COM FOCO NO ACESSO EQUITATIVO E A PREÇOS ACESSÍVEIS PARA TODOS.**

Fonte: elaboração própria, informações de UNITED NATIONS, 2019.

O conceito de infraestrutura sustentável corresponde a “infraestrutura que fornece oportunidades para reconhecer e ampliar os direitos humanos e liberdades fundamentais e a proteção do meio ambiente. Considera quatro áreas centrais: direitos humanos, trabalho decente, o meio ambiente e transparência, prestação de contas e combate à corrupção” (MACHADO FILHO, 2017, p. 74).

Para que os projetos de infraestrutura estejam em consonância com esse conceito, é fundamental que tanto Estado quanto empresas considerem os direitos humanos das comunidades locais, incluído aquele ao meio ambiente, desde a sua etapa de planejamento, perpassando todo o PTD. Ou seja, devem identificar aqueles que correm o risco de serem deixados para trás e assegurar que isso não ocorra.

Assim, na medida em que a sustentabilidade na infraestrutura figura como uma meta dos ODS, a exigência de não deixar ninguém para trás deve ser observada com centralidade, fazendo desses empreendimentos instrumentos para combater desigualdades e exclusões, ao contrário de reforçá-las e aprofundá-las.

Nesse cenário, garantir a participação efetiva das comunidades locais durante todas as etapas de um PTD de um projeto de infraestrutura é fundamental. Nesse sentido, a observância do direito à consulta livre, prévia e informada, conforme estabelecido pela Convenção nº 169 da OIT, se apresenta como condição fundamental ao cumprimento da obrigação de não deixar ninguém para trás, como será desenvolvido na subseção seguinte.

### **2.2.2. Consulta livre, prévia e informada como um processo adequado para identificar riscos e impactos adversos e para definir medidas de mitigação e remediação, no caso de eventuais abusos de direitos**

A Convenção nº 169 da OIT institui a consulta livre, prévia e informada como um direito dos povos indígenas e tribais. A Convenção significou um importante marco histórico no tratamento internacional dos direitos desses povos, uma vez que reformulou o ideário presente nas fontes normativas que lhe precederam, trazendo para o centro deste ideário o direito de participação e de autodeterminação (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2020, p. 19).

No Brasil, a Convenção nº 169 foi incorporada ao ordenamento jurídico enquanto norma supralegal e, portanto, de aplicabilidade imediata, conforme decisão confirmada pelo STF.<sup>24</sup> No entanto, há uma resistência sistemática em reconhecer e garantir aplicação da Convenção, ainda que a jurisprudência reconheça povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais como sujeitos do direito à consulta livre, prévia e informada (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2020, p. 23).

Em sua declaração após visita oficial ao Brasil em dezembro de 2015, o coordenador do GT sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU afirmou que “o país deve afastar-se da abordagem impositiva, na qual grandes projetos de infraestrutura são planejados e implementados sem consultas significativas com as comunidades afetadas, incluindo povos indígenas”.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Ver julgamento do Recurso Extraordinário no 466.343/SP. Recorrente: Banco Bradesco S/A. Recorrido: Luciano Cardoso Santos. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 3 de dezembro de 2008.

<sup>25</sup> Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-desenvolvimento-economico-nao-deve-ocorrer-a-custa-dos-direitos-humanos-diz-grupo-de-especialistas-da-onu/+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>

Essa visita teve como resultado um relatório que afirma, entre diversos diagnósticos e recomendações, que a ausência de medidas realmente capazes de prevenir impactos e danos às comunidades locais está diretamente relacionada à não realização de consulta prévia:

Um tema comum relacionado a grandes projetos de desenvolvimento é o fato de as medidas para mitigar impactos negativos aos direitos humanos serem impostas sem uma consulta prévia significativa. Outro problema está relacionado à maneira que as medidas de mitigação são concebidas e implementadas<sup>26</sup>.

Desse relatório é possível apreender que, além de um direito dos povos indígenas e tribais, a consulta também é uma condição para que sejam identificados quais são os possíveis impactos adversos de um projeto de infraestrutura em seus direitos, e também para formular as medidas de mitigação mais efetivas.

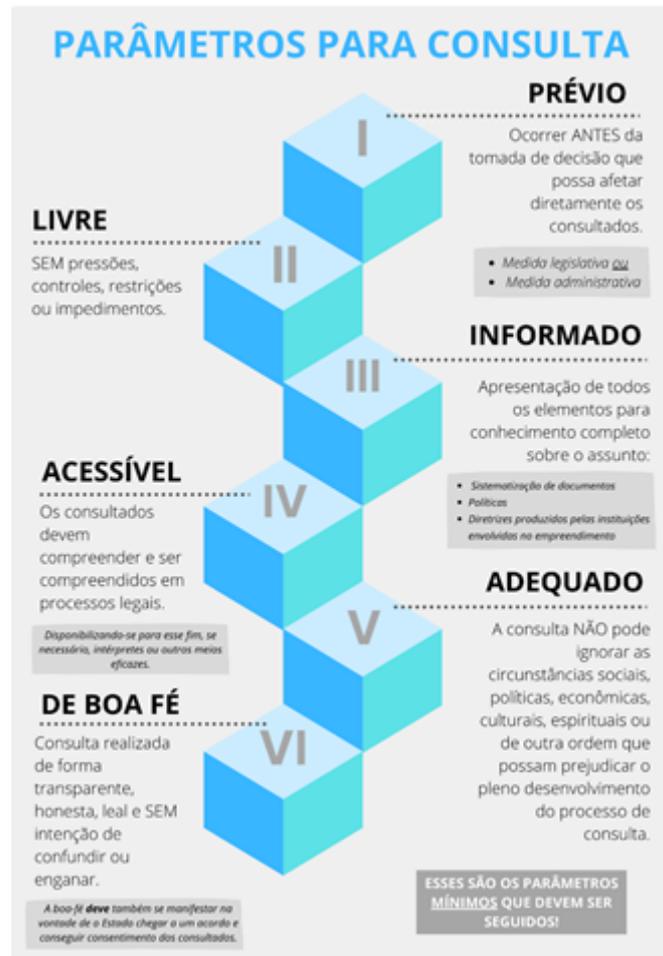
Porém, para que tenha efetividade, a consulta livre prévia e informada não pode ser confundida com mecanismos gerais de participação em processos de tomada de decisão de obras de infraestrutura, como audiências públicas ou com a participação de órgãos do Executivo, como é o caso da FUNAI. Para se realizar, a consulta livre prévia e informada deve estar em conformidade com o que dispõe o artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT, ou seja, deve ocorrer mediante procedimentos apropriados e em respeito às formas de organização e decisão desses povos (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2020, p. 36-38).

A **Figura 3** mostra outros parâmetros que devem ser observados para a realização adequada da consulta livre, prévia e informada:

---

<sup>26</sup> Disponível em:  
<[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/WG\\_Visits/20151215\\_EOM\\_statement\\_Brazil\\_portuguese.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/WG_Visits/20151215_EOM_statement_Brazil_portuguese.pdf)>

**Figura 3:** Parâmetros para a consulta livre, prévia e informada



Fonte: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2020.

Em Nota Técnica, a Fundação Getulio Vargas realizou uma sistematização sobre os cenários da consulta livre, prévia e informada no Brasil e na jurisprudência internacional. Em sua conclusão dispõe que:

O resultado disso é a falta de acesso à justiça e um cenário de elevada insegurança jurídica, ao ponto em que os povos indígenas e tradicionais não possuem sequer a garantia de que serão propriamente consultados, se terão mecanismos para exercer seu direito de participação e poderão se expressar diante de tais violações e abusos (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2020, p. 67)

Em consonância com o ODS nº 9 e com a obrigação de não deixar ninguém para trás, o direito à consulta livre, prévia e informada deve ser entendido como o processo mais legítimo,

adequado e seguro para identificar riscos e impactos adversos nos projetos de infraestrutura, e também de definir medidas de mitigação, reparação ou em casos em que não há alternativa, pela não realização do projeto em questão (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2020, p. 68).

É de extrema importância tratar das obrigações do Estado e das empresas em relação aos riscos e impactos nos direitos humanos que possam advir de projetos de infraestrutura, sobretudo para evitar que escalem e se tornem violações ou abusos. Nesse sentido, é relevante destacar que projetos de infraestrutura envolvem uma multiplicidade de atores, que possuem diferentes papéis e responsabilidades em relação aos direitos humanos, ora fundados no dever primário do Estado de proteger esses direitos, ora na responsabilidade das empresas de respeitá-los.

Nessa acepção, compreender o PTD de projetos de infraestrutura é fundamental para intervenções voltadas à promoção do direito à consulta livre, prévia e informada e efetivação da obrigação de não deixar ninguém para trás. A seção seguinte avança nesse sentido.

### 3. Considerações sobre o Processo de tomada de decisão em grandes obras de infraestrutura no Brasil

No contexto de grandes projetos de infraestrutura, considerações sobre a responsabilidade compartilhada entre Estados e empresas com relação aos direitos humanos e a obrigação de não deixar ninguém para trás, elucidadas nas seções anteriores, devem ser pensadas e discutidas no bojo do chamado PTD. Para fins de conceituação neste Projeto, considera-se PTD o somatório de momentos nos quais os atores públicos e privados efetivamente decidem sobre o planejamento e execução das obras.

Nesse sentido, esta seção tem como objetivo descrever o PTD tradicionalmente empregado à construção de grandes obras de infraestrutura no Brasil, com foco em rodovias, a fim de subsidiar a análise do PTD da BR-319. Para isso, esta seção é fundamentada em fontes legislativas e regulamentares, constantes nos sites oficiais do Governo, além de revisão bibliográfica sobre a matéria.

Assim, a **subseção 3.1** descreve o arcabouço normativo que estrutura o PTD, bem como detalha os atos e momentos que o compõem. A **subseção 3.2**, se atém à descrição das normas e políticas específicas aplicáveis às rodovias no Brasil, tendo em vista as suas

particularidades. Ao final da seção, por sua vez, é apresentado um quadro-síntese dos papéis e responsabilidades dos diferentes atores envolvidos, direta e indiretamente, no PTD de projetos de infraestrutura.

### 3.1. O arcabouço normativo brasileiro do Processo de tomada de decisão em grandes obras de infraestrutura

Em linhas gerais, no Brasil, a prestação de serviços públicos pode se dar **(i) diretamente pelo Estado** ou por **(ii) particulares**, mediante celebração de contratos de concessão ou permissão, voltados ao objeto de utilidade pública, como é o caso da construção de um projeto de infraestrutura<sup>27</sup>.

Quando **(i) prestada diretamente pelo Estado**, a prestação de serviços públicos pode se dar de forma centralizada - na figura da União, Estados ou Municípios -, ou de forma descentralizada, mediante transferência (“outorga”<sup>28</sup>) às estruturas especializadas do próprio Estado, sendo elas as empresas estatais, fundações públicas, associações públicas e autarquias<sup>29</sup>. Esta última é o caso do DNIT<sup>30</sup>, autarquia federal brasileira vinculada ao Ministério dos Transportes, responsável pela gestão, regulação e execução de uma série de obras de infraestrutura federais no país, inclusive de rodovias, como é o caso da BR-319.

De modo a viabilizar um projeto de infraestrutura, o Estado pode executar os serviços diretamente- caso disponha de toda infraestrutura e conhecimento técnico necessário- ou pode celebrar contratos com particulares para tanto. São os chamados “contratos de escopo”

---

<sup>27</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. Brasília: Revista dos Tribunais, 1987. Ver também art. 175, CF

<sup>28</sup> Termo técnico cunhado no direito administrativo para fazer referência à transferência da (i) titularidade do serviço e (ii) de sua execução. Na prática, isso significa transferir para os entes públicos do Estado (empresas estatais, fundações públicas, associações públicas e autarquias): (i) as atribuições jurídicas necessárias para determinar em que condições a atividade deve ser prestada à coletividade e (ii) os deveres de gestão sobre a execução da obra. Cf. GRAU, Eros Roberto. Constituição e serviço público. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001.

<sup>29</sup> No Brasil, no plano administrativo, a Administração Pública se estrutura em (i) administração direta e administração indireta. A (i) administração direta é composta por órgãos, que se relacionam por vínculos de hierarquia (poder de coordenação e de revisão). Por sua vez, a administração indireta é composta por entes autônomos, com dotação orçamentária específica, responsáveis por atividades especializadas. São eles as autarquias, as empresas estatais, as associações e as fundações públicas. Cf: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.

<sup>30</sup> Criado por intermédio da Lei nº 10.233/2001, o DNIT tem como objetivo implementar, no âmbito de sua esfera de atuação, a política para a administração da infraestrutura do Sistema Federação de Viação (Lei nº 12.379/2011), compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação. Possui 25 unidades administrativas regionais- as superintendências, e 8 administrações hidroviárias. Para saber mais, ver: <https://www.gov.br/dnit/pt-br>. O órgão, junto com a ANTT, absorveu as competências anteriormente atribuídas ao DNER, extinto em 2001.

ou “de execução instantânea”, voltados à entrega específica e pontual daquilo que pretende o Poder Público<sup>31</sup>.

No caso das rodovias, por exemplo, para além da construção do empreendimento propriamente dito, uma série de outros serviços e obras essenciais são necessários, como a manutenção, conservação, restauração e recuperação da rodovia, seguindo os conceitos definidos pelo próprio DNIT em seu Glossário de Termos Técnicos Rodoviários<sup>32</sup>, publicado em 2017, conforme se observa na **Tabela 1** abaixo<sup>33</sup>:

**Tabela 1:** conceitos envolvendo obras e serviços essenciais em rodovias no Brasil

CONCEITO	DESCRIÇÃO
<b>Construção Pavimentação Implantação</b>	A <u>construção</u> pode ser ao nível de <u>implantação</u> somente, ou <u>implantação com pavimentação</u> , sendo basicamente a execução de uma obra que tem por objetivo promover a interligação de malhas viárias regionais e interligar sistemas modais existentes, visando escoamento de produção agropecuária, industrial, promover o turismo, e outros.
<b>Manutenção</b>	Qualquer ação que mantém a rodovia ou equipamento em condições satisfatórias de operação
<b>Reconstrução</b>	Adição e/ou substituição de camadas estruturais do pavimento, bem como do revestimento, de tal forma que a estrutura resultante possa suportar a repetição das cargas por eixos incidentes
<b>Restauração</b>	Adição e/ou substituição total ou parcial de camadas de revestimento em pontos localizados na rodovia
<b>Conservação</b>	É o conjunto de operações destinadas a preservar as características técnicas e operacionais de uma rodovia ou obra-de- arte de acordo com sua concepção original
<b>Recuperação</b>	Operação ou serviço que visa restabelecer características anteriormente presentes na obra de arte em questão
<b>Melhoramento</b>	Operação que visa o melhoramento de uma rodovia
<b>Reparo</b>	Operação que visa a eliminação de um defeito ou redução do efeito de um defeito ocorrido na rodovia

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do DNIT (2017).

<sup>31</sup> Em contraposição aos chamados “contratos de serviço contínuo”, no qual o prazo é fixado tendo em vista as necessidades públicas permanentes. Cf. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13ª edição. São Paulo: Dialética, 2009.

<sup>32</sup> Essa discussão é importante para a análise específica do caso da BR-319, tendo em vista que a conceituação de um de seus trechos como “reconstrução” implicou na exigência do processo de licenciamento ambiental para o referido trecho, em contraposição aos demais, relativos apenas às “obras de manutenção”.

<sup>33</sup> DNIT. Glossário de Termos Técnicos Rodoviários, 2017.

Em regra<sup>34</sup>, para viabilizar a contratação de particulares por parte do Estado, a CF prevê em seu artigo 37, inciso XXI, a realização de licitação, processo administrativo competitivo que visa selecionar as propostas mais vantajosas para a Administração Pública, garantindo a participação, impessoalidade e igualdade entre os interessados<sup>35</sup>.

Normas e parâmetros gerais sobre a matéria estão dispostos na Lei Federal nº 8.666/93<sup>36</sup>, a qual destaca ainda as modalidades possíveis de licitação (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão) e seus tipos (menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta)<sup>37</sup>. Prevê ainda, diferentes tipos de regimes de execução dos contratos, que dizem respeito a forma como o objeto do contrato será executado, que pode ser direta (hipótese na qual a Administração Pública dispõe de seus próprios meios para tanto<sup>38</sup>) e indireta (empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa e empreitada integral)<sup>39</sup>.

Posteriormente, a fim de conferir maior celeridade e eficiência nas contratações públicas rotineiras da Administração Pública, foi criada a modalidade de licitação chamada “Pregão”, disciplinada pela Lei Federal nº 10.520/02. O Pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns (também conhecidos como ‘de prateleira’). Por seu caráter rotineiro e pelas inovações em seu procedimento que o conferem agilidade (como o julgamento das propostas antes da habilitação e a disputa de lances<sup>40</sup>), atualmente, o Pregão passou a ser a modalidade de licitação mais empregada pela Administração Pública Federal<sup>41</sup>.

---

<sup>34</sup> Excepcionalmente, quando a licitação implica em custos exorbitantes para o Estado ou longo tempo em seu processamento, a CF prevê a possibilidade de contratação direta de particulares. São as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, previstas nos arts. 17 e 24 da Lei 8.666/93 Cf: ROSILHO, André. **Licitação no Brasil**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

<sup>35</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O edital nas licitações**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 1978.

<sup>36</sup> A Lei 8.666/93, em regra, possui aplicação subsidiária às leis específicas que versem sobre licitação e contratos administrativos.

<sup>37</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006.

<sup>38</sup> A título de exemplo, quando se utiliza um eletricitista do quadro de pessoal do órgão para fazer reparos no quadro geral de energia.

<sup>39</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.

<sup>40</sup> A abertura e julgamento das propostas são feitos inicialmente, e somente a documentação do licitante que apresentou a melhor proposta é avaliada, com vistas à habilitação ou não, o que confere agilidade ao procedimento. Por sua vez, a disputa por lances busca garantir que o menor preço seja ofertado, incentivando a competição entre os licitantes.

<sup>41</sup> SCARPINELLA, Vera. **Licitação na Modalidade de Pregão: (Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

Por fim, é importante pontuar que as contratações realizadas com desembolso direto pela Administração Pública (ou seja, com recursos do erário) deverão atender os requisitos de responsabilidade fiscal previstos em lei, como a apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador de despesas<sup>42</sup>.

Também é por meio da licitação que o Estado delega a prestação de serviços públicos<sup>43</sup> a **(ii) particulares**, mediante concessão ou permissão. No Brasil, existem três modalidades de concessão. A concessão comum, disciplinada pela Lei nº 8.987/1995, a concessão patrocinada e a concessão administrativa, ambas regidas pela Lei nº 11.079/2004 (“Lei das PPPs”)<sup>44</sup>. Em todos os casos, o Poder Público assume o papel de Poder Concedente e os particulares vencedores do certame se tornam concessionárias do serviço público.

A concessão comum é a modalidade de parceria na qual o particular é responsável pela prestação do serviço tendo como contrapartida exclusiva as tarifas pagas pelos usuários dos serviços ou outra forma de remuneração decorrente de sua exploração. Nessa modalidade, portanto, o investimento do contratado é remunerado tradicionalmente pelas tarifas cobradas dos usuários, sem que sejam aportados recursos regulares por parte do Poder Público<sup>45</sup>.

Já a concessão patrocinada, assemelha-se à concessão comum, com a diferença de que a remuneração do parceiro privado é complementada com recursos pagos pelo Poder Público. A concessão administrativa, por sua vez, não prevê tarifas pagas pelo usuário, sendo o contratado remunerado integralmente pelo Poder Concedente<sup>46</sup>.

A permissão, em especial em matéria de infraestrutura, não é tradicionalmente adotada, considerando o seu caráter precário em relação às outras modalidades (uma vez que pode ser revogada a qualquer tempo pelo Poder Público, mesmo antes do término do Contrato)<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup> Além disso, importa destacar neste ponto a atuação do TCU, enquanto órgão de controle externo responsável pelo acompanhamento da execução orçamentária no país. Para saber mais, ver: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>>

<sup>43</sup> A delegação de serviços públicos, em contraposição à outorga, transfere ao particular a responsabilidade pela gestão e execução do serviço, não transferindo, entretanto, a sua titularidade Cf: GRAU, Eros Roberto. Constituição e serviço público. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001.

<sup>44</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014

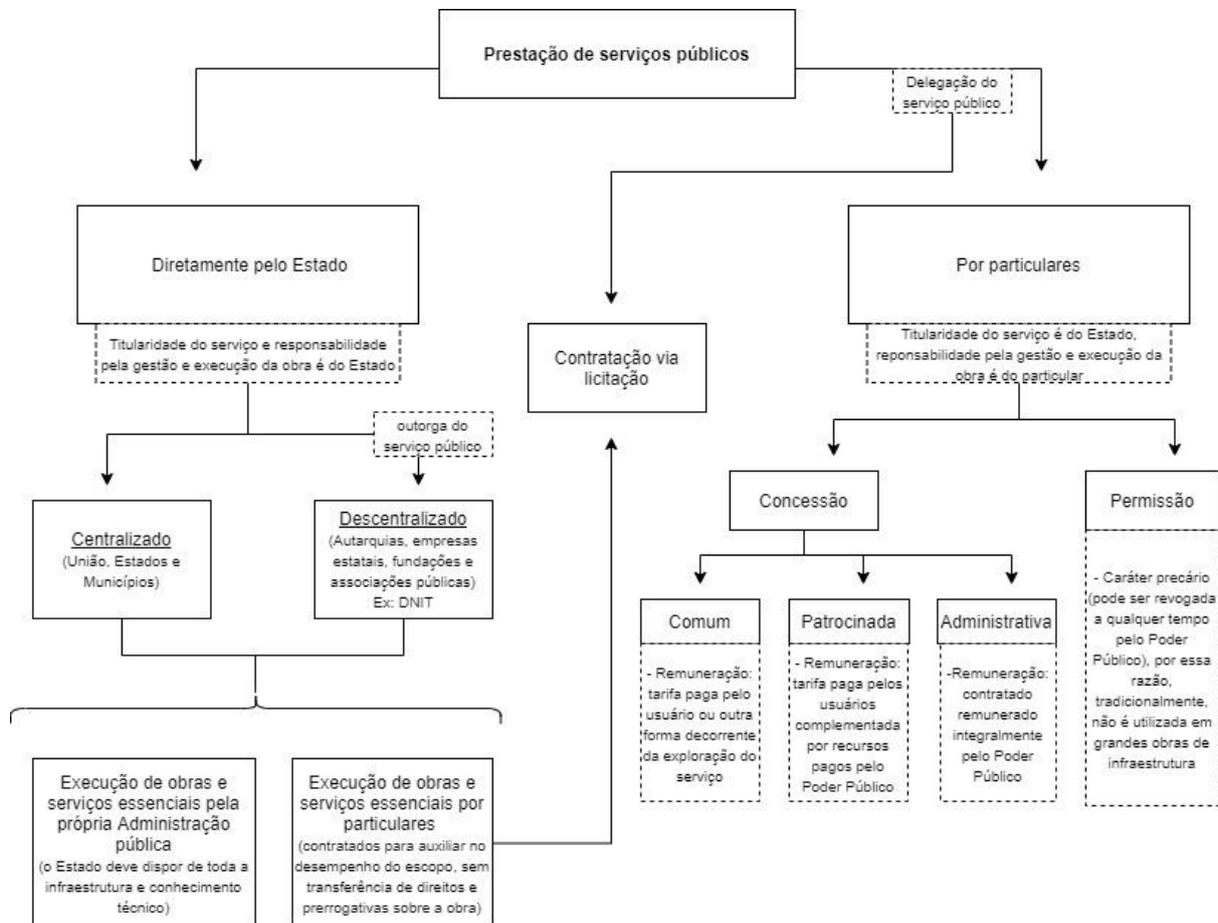
<sup>45</sup> Na prática, para receber este valor e fazer o controle da contraprestação, as empresas instalam praças de pedágio ao longo da rodovia, de modo a impor uma barreira física para que o usuário seja compelido ao pagamento da quantia definida. Cf: MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Malheiros, 2009.

<sup>46</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **O arcabouço normativo das Parcerias Público-Privadas no Brasil**. Revista do TCU, n. 104, 2005.

<sup>47</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24a ed, rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

Abaixo, segue **Figura 4** com as modalidades de prestação de serviços públicos descritas anteriormente:

**Figura 4:** Modalidades de prestação de serviços públicos no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

Tendo em vista esse cenário, a sequência de atos e decisões tomadas para viabilizar a prestação do serviço público, desde seu planejamento à sua operação, seja diretamente pelo Estado ou por particulares, constitui o PTD, isto é, momentos em que as partes públicas e privadas efetivamente decidem sobre o projeto.

Tradicionalmente, esses momentos são organizados tendo como referência o procedimento básico de licitação previsto na Lei nº 8.666/93, o qual estabelece uma **fase (i) interna**, que consiste essencialmente na elaboração dos documentos (estudos, editais, contratos e etc) voltados ao planejamento e execução da obra e a **(ii) externa**, que se inicia com a publicação

do edital da licitação e se estende à contratação da parte privada e execução efetiva do projeto de infraestrutura<sup>48</sup>.

A **(i) fase interna** se inicia com a realização dos estudos para o desenho e definição do projeto de infraestrutura, abarcando aspectos técnicos, econômicos, financeiros e socioambientais. Os estudos podem ser feitos pela própria Administração Pública ou por particulares, especialmente por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) ou Manifestação de Interesse Privado (MIP). No PMI, o Estado manifesta o interesse em receber estudos de viabilidade, levantamentos, dados, pareceres ou informações técnicas sobre a rodovia de interessados. No MIP, há a apresentação espontânea de propostas e estudos por parte de um privado<sup>49</sup>.

Vale destacar também a atuação da DOC do Exército Brasileiro. Como de uma de suas atribuições no âmbito federal, a DOC realiza atividades de caráter técnico normativo na construção de projetos de infraestrutura, como elaborar planos e programas pertinentes às obras e realizar estudos, análises e pesquisas voltadas ao aprimoramento e racionalização das atividades, todas essas mediante convênio com outras entidades da Administração Pública, como o DNIT<sup>50</sup>.

Durante o desenvolvimento dos estudos, a Administração Pública verifica se o projeto deve ser submetido ao processo de licenciamento ambiental ou não. A Resolução nº 237 do CONAMA<sup>51</sup>, define licenciamento ambiental como sendo o processo pelo qual o órgão ambiental responsável autoriza a localização, instalação e operação de projetos de infraestrutura que possam causar qualquer forma de degradação ambiental<sup>52</sup>.

Nesse processo, o PPI, Programa Federal criado pela Lei nº 13.334/2016, seleciona e qualifica no Programa determinadas obras tidas como estratégicas para o Governo, as quais terão prioridade nacional nos trâmites públicos, inclusive no âmbito do licenciamento ambiental.

---

<sup>48</sup> VITTA, Heraldo Garcia. **Aspectos fundamentais da Licitação**. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

<sup>49</sup> PINHEIRO, Armando Castelar, et al. **Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil : diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento**. São Paulo: IFC, 2015.

<sup>50</sup> BRASIL. Decreto nº 72.389 de 22 de junho de 1973. Aprova o Regulamento da Diretoria de Obras de Cooperação, do Departamento de Engenharia e Comunicações do Ministério do Exército e dá outras providências. Disponível em: < <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/61254-aprova-o-regulamento-da-diretoria-de-obras-de-cooperacao-do-departamento-de-engenharia-e-comunicacoes-do-ministerio-do-exercito-e-da-outras-providencias.html>>. Último acesso em: 05 jan 2021.

<sup>51</sup> Instituído pela Lei nº 6938/81, o CONAMA é órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente- SISNAMA. É composto por representantes de órgãos federais, estaduais, municipais, do setor empresarial e da sociedade civil. Para saber mais, ver:< <http://www2.mma.gov.br/port/conama/>>

<sup>52</sup> Art.1 da Resolução 237 do CONAMA.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 140/2011 estabelece as responsabilidades do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios em relação ao licenciamento ambiental. Segundo a Lei, compete ao Governo Federal o licenciamento ambiental de obras ou atividades que sejam<sup>53</sup>:

- localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- localizados ou desenvolvidos em TIs;
- localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação<sup>54</sup> instituídas pela União, exceto em APAs<sup>55</sup>;
- localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- de caráter militar;
- destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações.

Os Estados, por sua vez, são responsáveis pelo licenciamento ambiental de obras ou atividades que não sejam de competência do Governo Federal e dos Municípios<sup>56</sup>. Ainda, têm competência sobre projetos que estão localizados em unidades de conservação dentro do próprio Estado, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental<sup>57</sup>. Por fim, cabem aos Municípios o licenciamento ambiental das obras ou atividades de impacto local, de acordo com as normas dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Da mesma maneira, têm competência sobre aqueles projetos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação dentro do próprio Município, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> Art. 7º, XIV, da LC 140/2011.

<sup>54</sup> Segundo art.1, I, da Lei nº 9.985/00, Unidades de Conservação são espaços com características naturais relevantes, com objetivo de conservação sob regime especial de administração. Os principais órgãos públicos envolvidos com a temática é o ICMBio (em âmbito federal), as OEMAs (em âmbito estadual) e as OMMAs (em âmbito municipal).

<sup>55</sup> Segundo a Lei nº 9.985/00, a APA é uma unidade de conservação na categoria uso sustentável. Trata-se de uma extensa área natural destinada à conservação dos atributos bióticos (fauna e flora), estéticos ou culturais ali existentes.

<sup>56</sup> Art. 8º, XIV, Lei Complementar 140/2011.

<sup>57</sup> Art. 8º, XV, Lei Complementar 140/2011.

<sup>58</sup> Art. 9º, XIV, Lei Complementar 140/2011.

Cada uma dessas responsabilidades é executada pelo órgão ambiental da respectiva unidade federativa. Na esfera federal, a agência é o IBAMA<sup>59</sup>. A Instrução Normativa nº 14/2011 do IBAMA determina o fluxo administrativo a ser seguido em âmbito federal, bem como os prazos respectivos.

Se um projeto for classificado como de “alto impacto”, é necessário um EIA/RIMA para avaliar os impactos socioambientais do projeto de infraestrutura. Depois de concluído, o EIA/RIMA deve ser apresentado ao IBAMA<sup>60</sup>. Aceitando o estudo, o IBAMA concede a primeira das três licenças ambientais, a LP, atestando a viabilidade ambiental do empreendimento e estabelecendo as condições para a prevenção e controle dos impactos socioambientais<sup>61</sup>. Tais condições devem ser estruturadas pela concessionária do serviço público em um PBA, que deverá ser implementado antes da instalação e/ou operação da obra de infraestrutura<sup>62</sup>.

Durante esse processo, se envolve também a FUNAI<sup>63</sup>, órgão federal responsável pelos procedimentos técnicos relativos aos povos indígenas no licenciamento ambiental. Assim, a FUNAI é responsável por reivindicar e acompanhar o desenvolvimento do ECI, que integra o EIA/RIMA, no qual são identificados os povos indígenas impactados pelo projeto de infraestrutura.

A FUNAI também tem a competência de realizar audiências com as comunidades indígenas, revisar e aprovar o parecer técnico do órgão licenciador, sendo essas condições para a emissão da LP. Ainda, é responsável pela análise técnica, aprovação, implementação e monitoramento do PBAI para mitigação dos potenciais impactos adversos do empreendimento nas comunidades indígenas<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> Criado por meio da Lei nº 7.735/1989, o IBAMA é uma Autarquia Federal vinculada ao MMA, responsável pelos procedimentos a serem aplicados no licenciamento ambiental no âmbito federal.

<sup>60</sup> Art. 225, IV, §1, CF.

<sup>61</sup> Art. 8º, Resolução 237 CONAMA.

<sup>62</sup> PROGRAMA DE PARCERIA DE INVESTIMENTOS (PPI). **Manual de licenciamento ambiental federal de rodovias e ferrovias**. Disponível em: <<https://www.ppi.gov.br/manual-licenciamento-ambiental>>. Último acesso em: 17 nov 2020.

<sup>63</sup> Instituída pela Lei nº 5.371/1967, a FUNAI é o órgão indigenista oficial brasileiro, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Para saber mais, ver: <<https://www.gov.br/funai/pt-br>>

<sup>64</sup> FUNAI. **Licenciamento ambiental e comunidades indígenas**. Disponível em:<[http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cglic/pdf/Cartilha\\_Licenciamento\\_Web.pdf](http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cglic/pdf/Cartilha_Licenciamento_Web.pdf)>. Último acesso em: 14 nov 2020.

Em paralelo, o INCRA<sup>65</sup>, posição antes ocupada pela FCP<sup>66</sup>, manifesta-se nos processos de licenciamento ambiental cujos impactos afetam comunidades quilombolas, nos termos da Instrução Normativa nº 1/ 2018 e Decreto nº 10.520/2020.

O EIA/RIMA e os estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento, somados, integram os chamados Projetos Básicos e Executivo, que caracterizam o projeto de infraestrutura e orientam o TR do processo licitatório. Antes da publicação do TR, a Administração Pública comumente solicita autorização legislativa para a prestação dos serviços públicos que serão fornecidos com o projeto<sup>67</sup>.

O TR marca o início da **(ii) fase externa** do processo licitatório e corresponde a uma minuta do edital. Deve ser submetido à audiências e consultas públicas, ocasião em que os interessados avaliam, em especial, as características técnicas e econômicas do empreendimento e as questões socioambientais a ele relacionadas<sup>68</sup>.

Uma vez analisadas as contribuições recebidas, a Administração Pública publica o edital, que é o ato que dá publicidade e estabelece as condições do processo licitatório. Nesse sentido, o edital é a “lei interna do processo licitatório”, vinculando a Administração Pública, tendo em vista as obrigações e condições previstas às partes e delas exigidas. Na prática, isso significa que o Poder Público não pode mais retirar o projeto da pauta do Governo<sup>69</sup>.

Tendo acesso ao edital, os interessados podem enviar dúvidas a serem esclarecidas pela Administração Pública. Após esse período de questionamento, a Administração Pública recebe as propostas, as quais devem conter o estudo de engenharia e a modelagem jurídica e econômico-financeira do projeto. Esses documentos embasam a proposta e também o preço das partes interessadas<sup>70</sup>.

Para analisar as propostas, a Administração Pública acessa primeiramente a qualificação jurídica dos proponentes. Também são revisados os documentos jurídicos, técnicos e financeiros e, posteriormente, a Administração Pública julga as propostas. Se a proposta for

---

<sup>65</sup> Para saber mais sobre o INCRA, ver Decreto- Lei nº 1.110/1970 e Decreto nº 10.252/2020.

<sup>66</sup> Para saber mais sobre a FCP, ver Lei nº 7.668/1988.

<sup>67</sup> Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER). **Diretrizes Ambientais para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários**. Disponível em: <<https://www.daer-admin.rs.gov.br/upload/arquivos/201910/14094030-sma-pr-004-diretrizes-ambientais-para-elaboracao-de-estudos-e-projetos-rodoviaros.pdf>>. Último acesso em: 13 nov 2020.

<sup>68</sup> DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos jurídicos da licitação**. Saraiva, 1992.

<sup>69</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

<sup>70</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

a mais vantajosa para o interesse público, de acordo com os critérios estabelecidos no edital, que usualmente combinam preço e técnica; ela é selecionada e um contrato é assinado<sup>71</sup>.

Uma vez assinado o contrato, a nova concessionária de serviços públicos pode solicitar a LI ao IBAMA. A LI autoriza a execução da atividade ou obra de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, fixando cronograma para execução das medidas.

Paralelamente, a concessionária pode avaliar as opções de financiamento do projeto, considerando o alto valor do investimento envolvido em obras de infraestrutura<sup>72</sup>. Existem duas fontes principais de capital para projetos em geral e para os de infraestrutura: (i) o capital próprio dos patrocinadores do projeto (normalmente chamado de *equity*); ou (ii) o capital de terceiros, geralmente chamado de financiamento, que provém do mercado bancário, de órgãos multilaterais sob a forma de contratos de mútuo, ou do mercado de capitais sob a forma, por exemplo, de debêntures no mercado doméstico ou *bonds* no mercado internacional. No Brasil, a forma mais comum de financiamento nesses setores é o subsidiado, por meio do BNDES ou de outros bancos públicos, como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil.

Para o início da operação do empreendimento, a concessionária precisará obter a LO, licença final do processo de licenciamento ambiental, que autoriza a operação do projeto de infraestrutura. Isso ocorrerá apenas se for verificado o atendimento às condicionantes socioambientais estabelecidas na LP e LI. Além disso, é preciso que o empreendedor elabore relatórios sobre a implantação dos Programas Ambientais determinados na LI. A LO é válida por um período máximo de 10 anos e pode ser renovada posteriormente<sup>73</sup>.

Tendo em vista os principais atos e momentos processuais do PTD tradicionalmente empregado em grandes projetos de infraestrutura no Brasil, a figura a seguir, os sintetiza em um esquema visual:

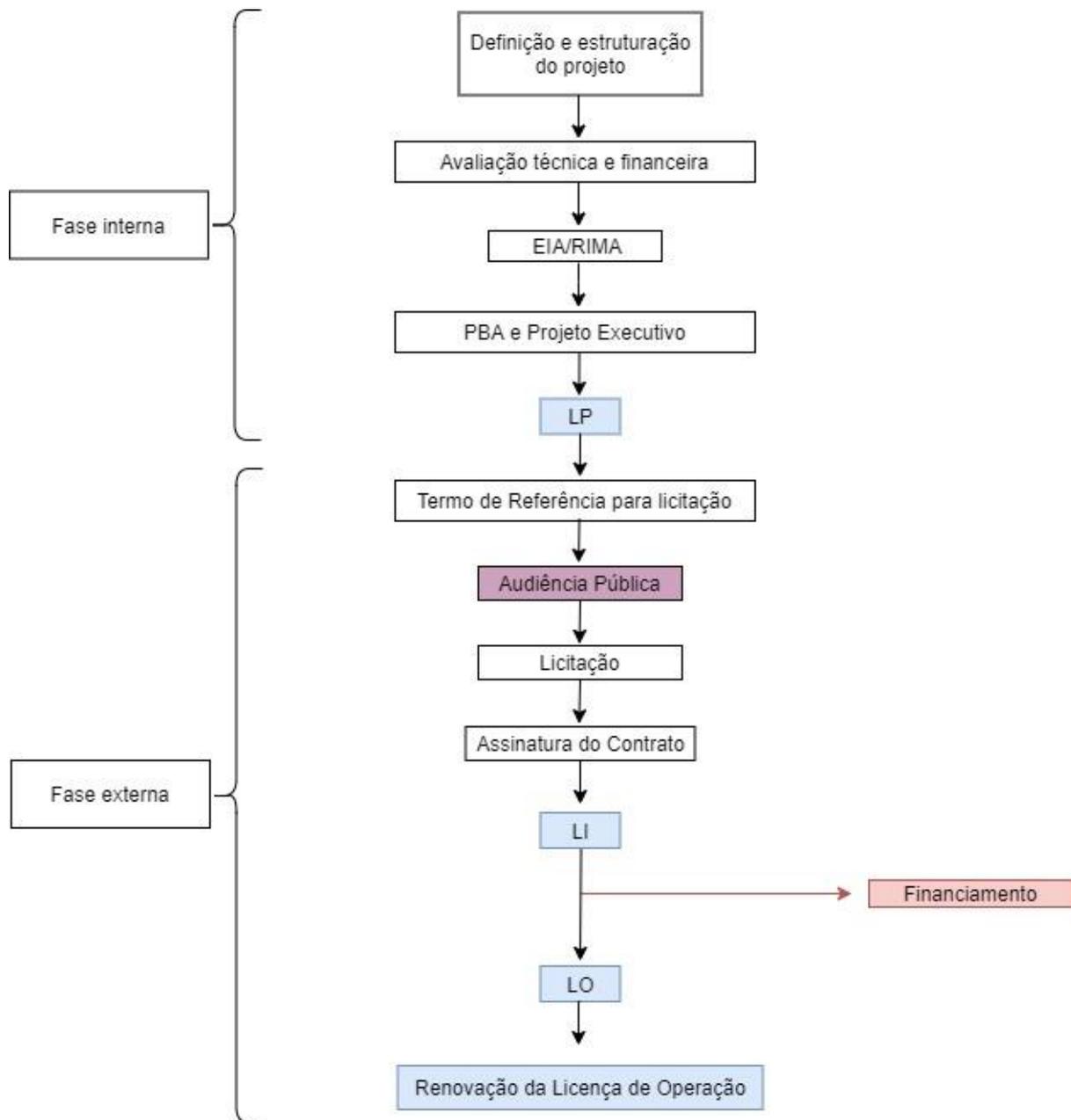
**Figura 5:** Visão Geral do PTD de grandes projetos de infraestrutura no Brasil

---

<sup>71</sup> A avaliação da qualificação dos proponentes e o julgamento das propostas podem ser invertidos desde que autorizados por edital ou legislação setorial, como é o caso da modalidade de licitação Pregão antes mencionada. Cf: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.

<sup>72</sup> PROGRAMA DE PARCERIA DE INVESTIMENTOS (PPI). **Manual de licenciamento ambiental federal de rodovias e ferrovias**. Disponível em: <<https://www.ppi.gov.br/manual-licenciamento-ambiental>>. Último acesso em: 17 nov 2020.

<sup>73</sup> *Ibidem*.



Fonte: Elaboração própria

### 3.2. Normas e políticas nacionais específicas relacionadas à rodovias no Brasil

A partir da descrição do PTD tradicional empregado à projetos de infraestrutura no Brasil, esta subseção tem como objetivo apresentar as particularidades relacionadas à construção de rodovias, considerando as legislações pertinentes. Fornece, portanto, bases legais

complementares à subseção anterior, a partir do detalhamento e análise dos instrumentos jurídicos existentes voltados à construção, gestão, operação e manutenção do modal rodoviário.

As rodovias desempenham um papel fundamental no desenvolvimento econômico brasileiro, não só garantindo o transporte de pessoas, mas também integrando as cadeias de valor e permitindo o escoamento da produção. Como mencionado anteriormente, de acordo com o PNL, atualmente as rodovias são o principal meio de transporte do Brasil.

De acordo com a CF, o dever de prestação de serviços de transporte é alocado entre os entes federativos de maneira diversa. O Governo Federal é responsável pela prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual (que cruzam dois ou mais estados) e internacional. Os Municípios, por sua vez, têm competência sobre as rodovias que estejam na extensão de seu território. Por fim, os Estados são responsáveis pela prestação de transporte intermunicipal (que se expandem por mais de um Município)<sup>74</sup>.

Além disso, conforme já mencionado, os serviços de transporte, assim como os demais serviços públicos, podem ser prestados diretamente pelo Estado ou por particulares, mediante concessão ou permissão. Quando prestados por particulares, as normas e parâmetros gerais são dados pelo Ministério da Infraestrutura<sup>75</sup>, especialmente por meio da Política Nacional de Transportes, que estabelece as metas, objetivos, princípios e diretrizes voltadas ao planejamento do setor a nível nacional.

Em conjunto com o MMA<sup>76</sup>, o Ministério da Infraestrutura criou o PROFAS, por meio da Portaria Interministerial nº 273/2004 (atualizada posteriormente pela Portaria nº 288 e 289/2013)<sup>77</sup>. Atualmente, encontra-se em vigor a Portaria Interministerial nº 1 de 04 de novembro de 2020 - editada pelo MMA e Ministério da Infraestrutura - que voltou a dispor sobre a regularização ambiental federal de Rodovias Federais pavimentadas, aplicáveis àquelas que estejam operando sem a devida LO. A Portaria estabelece as etapas a serem

---

<sup>74</sup> JUNIOR, Tercio Sampaio Ferraz; MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque. **O acesso a Rodovias e a competência dos Entes Federados: Federalismo Solidário e a Articulação do Sistema Viário Nacional**. Revista de Direito Administrativo, v. 244, 2007.

<sup>75</sup> Órgão da Administração Pública Federal, tem competência sobre assuntos relativos (i) à Política Nacional de Transportes; (ii) ao estabelecimento de diretrizes para sua implementação e na definição das prioridades dos programas de investimentos em transportes; (iii) elaboração ou aprovação dos planos de outorga. Compreende atividades como formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais, elaboração de estudos e projetos relativos a assuntos de infraestrutura, dentre outros, conforme previsto no Decreto nº 10.368/2020. Para saber mais, ver: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br>>

<sup>76</sup> Criado em 1992, integra a Administração Direta e tem como missão formular e implementar políticas públicas ambientais nacionais de forma articulada e pactuada com os atores públicos e a sociedade para o desenvolvimento sustentável (Decreto nº 10.455/2020) Para mais, ver: <<https://www.gov.br/mma/pt-br>>

<sup>77</sup> Essas Portarias serão discutidas nas seções 5.3 e 6.2.

seguidas para a regularização ambiental, dispondo ainda sobre a titularidade das licenças e autorizações ambientais, sobre o acompanhamento do Programa e órgãos ambientais envolvidos.

Por sua vez, o PER, embora não decorra de normativa específica, tornou-se uma prática contratual nas concessões de rodovias federais. O PER especifica todas as condições para execução do contrato com o particular, caracterizando todos os serviços e obras previstos para execução. Estabelece, ainda, diretrizes, parâmetros técnicos, normas e princípios para todas as atividades previstas. Como exemplo, prevê a (i) implementação de ações de natureza preventiva, voltadas para a preservação da rodovia, segurança dos usuários e das condições de tráfego; e (ii) agilidade na implementação de ações corretivas, emergenciais ou não, que eventualmente se fizerem necessárias para a reconstituição da rodovia, segurança dos usuários e das condições de tráfego.

Nesse arcabouço normativo, duas agências independentes vinculadas ao Ministério da Infraestrutura têm papel relevante: o DNIT e a ANTT. O DNIT, conforme já mencionado, é responsável pela execução e gestão da malha rodoviária federal, enquanto a ANTT<sup>78</sup> é responsável por monitorar a execução dos contratos de concessão para a prestação de serviços de transporte na esfera federal, enquanto agência reguladora. A ANTT pode atuar também, por sua vez, como Poder Concedente dos contratos de concessão de rodovias federais. Atualmente, a Agência possui 20 concessões rodoviárias.

Em especial, no caso de rodovias na região amazônica, maior atenção deve ser dada à legislação e políticas específicas relacionadas à proteção da floresta. Um exemplo é o ARPA. Liderado pelo MMA, o ARPA é financiado pelo Banco Mundial, Banco de Desenvolvimento Alemão, WWF e o Fundo Amazônia (por meio do BNDES). Tem como objetivo prevenir o desmatamento por meio da proteção de mais de 60 milhões de hectares. O ARPA está em sua terceira e última fase, com previsão de término para 2038.

Por fim, é importante mencionar duas formas comuns de contratação de obras e serviços em rodovias no Brasil, todas via licitação, sendo elas **(i) o contrato de empreitada**, com foco no CREMA; e **(ii) contratação integrada**, por meio do Regime Diferenciado de Contratação (RDC).

---

<sup>78</sup> Criada pela Lei nº 10.233/2001, a ANTT é órgão vinculado ao Ministério da Infraestrutura, com competência sobre (i) transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; (ii) o transporte rodoviário de cargas; (iii) exploração de infraestrutura rodoviária federal; (iv) transporte multimodal e (v) transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias. Para saber mais, ver: <<https://portal.antt.gov.br/institucional>>

O **(i) contrato de empreitada**, nos termos da Lei nº 8.666/93, é aquele em que a Administração Pública contrata a execução de uma obra certa e determinada, com prestações previamente definidas, cabendo ao particular somente executar a obra. Existem três modalidades para a execução do contrato, a empreitada por preço global, empreitada por preço unitário e empreitada integral<sup>79</sup>.

Neste contexto e especialmente no âmbito da atuação do DNIT, tornou-se comum a utilização do chamado CREMA, que tem como finalidade a contratação por desempenho, a qual avalia a qualidade da rodovia de maneira constante, por meio de indicadores que garantam segurança e conforto aos usuários.<sup>80</sup>

Para tanto, prevê a possibilidade de contratos de serviços contínuos, que buscam garantir a manutenção das boas condições da rodovia por um prazo de dois anos (CREMA 1ª etapa) ou de 05 anos (CREMA 2ª etapa). Estão inclusos no CREMA os seguintes serviços<sup>81</sup>:

- Recuperação funcional e, eventualmente, estrutural do pavimento das pistas e acostamentos;
- Manutenção do pavimento das pistas do rolamento e dos acostamentos; e
- Conservação rotineira dos elementos constituintes da faixa de domínio da rodovia.

Prevê o contrato, portanto, manutenção tanto a nível de recuperação, quanto manutenção ao nível de conservação do pavimento<sup>82</sup>. No primeiro ano de contrato, as empresas devem realizar intervenções no pavimento da pista e acostamentos, além da recuperação da sinalização horizontal. Nos demais anos, as empresas contratadas permanecem responsáveis pela manutenção da via, incluindo serviços de remendos, selagem de trincas e conservação rotineira da faixa de domínio. Caso os serviços executados não tenham atingido a qualidade ou o desempenho previsto em contrato, as empresas têm o dever de refazer o serviço, sem qualquer custo adicional.

Geralmente, a modalidade de licitação escolhida para esse tipo de contratação é o Pregão, regido pela Lei Federal nº 10.520/02. Conforme mencionado anteriormente, a Lei do Pregão passou a oferecer à Administração Pública a possibilidade de contratação de bens e serviços comuns de modo mais célere, por meio de mecanismos importantes como a inversão de fases

---

<sup>79</sup> Art. 6º, Lei 8.666/93

<sup>80</sup> Instrução Normativa do DNIT nº 16/2020 SEDE, de 11 de maio de 2020.

<sup>81</sup> Art. 15, I, II e III da Instrução Normativa do DNIT nº 16/2020 SEDE.

<sup>82</sup> Exemplos desses serviços: execução de concreto asfáltico, fresagem do revestimento existente, reciclagem da base, recuperação de fissuras e trincas, recuperação de defeitos em pavimentos flexíveis, dentre outros.

(avaliando primeiramente as propostas para só depois avaliar a habilitação do licitante vencedor), a unificação de prazos recursais (apenas ao final); e possibilidade de oferta de lances entre os licitantes.

Por fim, **(ii) a contratação integrada**, no âmbito do RDC, é disciplinada pela Lei Federal nº 12.462/2011. Originalmente concebido para auxiliar as contratações públicas necessárias à realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, o RDC foi ampliado posteriormente.

Atualmente, pelo texto da referida Lei, são contemplados em seu âmbito de incidência, para além dos eventos passados: (i) as ações integrantes do PAC; (ii) as obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS; (iii) as obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo; (iv) as ações no âmbito da segurança pública; (v) as obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística; (vi) os contratos de locação de ativo; e (vii) as ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação<sup>83</sup>.

A maior novidade do RDC se dá com a instituição de um novo regime de contratação (para além daqueles previstos na Lei nº 8.666/93), o chamado regime de contratação integrada. Neste regime, as obras são licitadas apenas com o anteprojeto, cabendo ao contratado a elaboração dos demais projetos (básico e executivo) e a execução da obra<sup>84</sup>.

Sem dúvidas, os custos associados e, portanto, riscos na execução da obra serão maiores do que aqueles casos em que caberia à própria Administração a elaboração dos projetos antecedentes à licitação da execução. Foi por este motivo que o legislador procurou restringir o uso da modalidade de contratação integrada, sendo esta cabível apenas quando haja justificativa técnica e econômica, e desde que o respectivo objeto envolva, ao menos uma das opções de: (i) inovação tecnológica ou técnica; (ii) possibilidade de execução com diferentes metodologias; e (iii) possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado.

Além disso, em seu procedimento licitatório, há a previsão da inversão de fases da Lei do Pregão, a disputa de lances, assim como menor prazo para convocação dos interessados, possibilidade de sigilo do valor orçado pela Administração Pública, faculdade de estabelecer

---

<sup>83</sup> Art. 1º da Lei nº 12.462/2011

<sup>84</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação Pública: A Lei Geral de Licitação - LGL e o Regime Diferenciado de Contratação - RDC**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012.

sistemas de remuneração variável e flexibilidade no modo de disputa, que poderá ser aberto, fechado ou misto. Geralmente, o processo ocorre por meio eletrônico, com o intuito de acelerá-lo e torná-lo mais transparente. A publicação dos editais, o envio de propostas, a realização da fase de lances, o envio dos documentos de habilitação e as demais etapas do processo são realizadas por meio do Sistema de Compras do Governo Federal, o portal Comprasnet, onde foi implementado um sistema específico para o RDC, que centraliza todos os procedimentos.

No âmbito da construção de rodovias, usualmente, este tipo de regime é utilizado como forma de contratação dos serviços necessários à operação efetiva das rodovias, como para o desenvolvimento de projetos (básico e executivos) e demais operações necessárias e suficientes para a sua entrega final. Abaixo, segue tabela síntese dos contratos tradicionalmente firmados no âmbito da construção de rodovias no Brasil:

**Tabela 2:** contratos tradicionalmente firmados no âmbito da construção de rodovias no Brasil

MODALIDADES DE CONTRATOS	CARACTERÍSTICAS
<p><b>Contrato de Empreitada e Recuperação e Manutenção (CREMA)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regido pela Lei nº 8.666/1993 e pela Lei nº 10.520/02</li> <li>- A Administração transfere a responsabilidade de execução dos serviços ao particular, não dependendo de infraestrutura e conhecimento técnico próprio para sua realização;</li> <li>- Impossibilidade de celebrar contratos de prestação de serviços com extensão superior a (05) cinco anos.</li> <li>- <u>Especificamente ao CREMA</u>: finalidade de contratação de serviços contínuos, considerando o desempenho do serviço prestado. Aplicável à manutenção tanto a nível de recuperação, quanto ao nível de conservação do pavimento. Geralmente a modalidade de licitação escolhida é o Pregão.</li> </ul>
<p><b>Contratação integrada (RDC)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disciplinado pela Lei nº 12.642/2011.</li> <li>- Licitação apenas com anteprojeto. Cabe ao contrato a elaboração dos demais projetos (básico e executivo)</li> <li>- Modalidade restrita: (i) objeto com inovação tecnológica ou técnica; (ii) possibilidade de execução com diferentes metodologias; e (iii) possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no</li> </ul>

	<p>mercado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Previsão de (i) inversão de fases; (ii) disputa de lances; (iii) menor prazo para convocação dos interessados; (iv) possibilidade de sigilo do valor orçado; (v) faculdade de estabelecer sistemas de remuneração variável; e (vi) flexibilidade no modo de disputa (aberto, fechado ou misto)</li> <li>- Geralmente o processo ocorre por meio eletrônico</li> <li>- Utilizado para a contratação de serviços voltados à operação efetiva da obra (projetos básicos, executivos, dentre outros)</li> </ul>
--	--

Fonte: Elaboração própria

Por fim, a **Tabela 3** sintetiza os papéis e responsabilidades dos principais atores públicos envolvidos -direta ou indiretamente- no processo de construção, gestão e conservação de rodovias:

**Tabela 3:** Papéis e responsabilidades dos principais atores públicos

ATORES	PAPÉIS E RESPONSABILIDADES
<b>Ministério de Infraestrutura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Órgão da Administração Pública Federal, com competência sobre assuntos relativos (i) à Política Nacional de Transportes; (ii) ao estabelecimento de diretrizes para sua implementação e na definição das prioridades dos programas de investimentos em transportes; e (iii) elaboração ou aprovação dos planos de outorga. Compreende atividades como: formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais, elaboração de estudos e projetos relativos a assuntos de infraestrutura, (Decreto Federal nº 10.368/2020 e Lei nº 8028/90)</li> </ul>
<b>DNIT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autarquia Federal, vinculado ao Ministério da Infraestrutura (Lei Federal nº 10.233/2001)</li> <li>- É responsável por implementar a política no âmbito do Sistema Federal de Viação (Lei Federal nº 12.379/2011)</li> <li>- Gestor e executor de rodovias federais e outras obras de infraestrutura</li> </ul>
<b>ANTT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Órgão vinculado ao Ministério da Infraestrutura. É de</li> </ul>

	<p>competência da ANTT: [...] (i) transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; (ii) o transporte rodoviário de cargas; (iii) exploração de infraestrutura rodoviária federal; (iv) transporte multimodal e (v) transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias (Lei Federal nº 10.233/2001)</p> <p>- Papel de regulação do setor (expedição de normas técnicas ordenadoras da atividade econômica)</p> <p>- Nas concessões de rodovias, tem a ANTT a competência para figurar como Poder Concedente.</p>
<b>DNER</b>	<p>- Autarquia criada em 1937 responsável por gerenciar e coordenar todo o sistema rodoviário brasileiro. Em 2001, com a criação do DNIT e ANTT, o órgão foi extinto (art. 102 da Lei 10.233/2001).</p>
<b>DOC</b>	<p>- Órgão de apoio técnico-normativo do DEC incumbido de dirigir, inspecionar e supervisionar a execução de obras e serviços de engenharia realizadas em proveito do Exército ou em cooperação com outros órgãos (Decreto nº 72.389/1973).</p>
<b>PPI</b>	<p>- Programa Federal com o objetivo de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa concessão privada (Lei Federal nº 13.334/2016)</p> <p>- Papel de cooperar para o diálogo entre os diversos agentes envolvidos nas concessões e privatizações (ministérios setoriais, agências reguladoras, poder legislativo, órgãos de controle, órgãos de licenciamento, governos estaduais e municipais e etc.).</p> <p>- Também cabe ao PPI apoio ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos qualificados no Programa, tratados como empreendimentos de interesse estratégico e terão prioridade nacional (como é o caso da BR-319)</p>
<b>Empresa de Planejamento e Logística</b>	<p>- Empresa vinculada ao Ministério da Infraestrutura. Tem como responsabilidade (i) realizar estudos e projetos voltados ao planejamento e desenvolvimento de obras de infraestrutura; (ii) subsidiar a formulação, planejamento e implementação de</p>

	<p>ações no âmbito das políticas de logística e transporte e (iii) preparar os estudos e relatórios requeridos para o licenciamento ambiental das rodovias e ferrovias federais concedidas (Decreto nº 9.660/2019 e Lei Federal nº 12.743/2012)</p> <p>- Pode assumir a função de empreendedor, para efeito de licenciamento ambiental, nos projetos de rodovias e ferrovias</p>
<b>TCU</b>	<p>- Órgão de controle externo, vinculado ao Congresso Nacional, responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (Lei Federal nº 8.443/1992)</p> <p>-Papel de acompanhamento das contratações realizadas pela União, cabendo ao órgão ampla verificação dos processos que envolvem parcerias privadas (e.g., editais de licitação, cláusulas contratuais e etc.)</p>
<b>Poder Judiciário e Arbitragem</b>	<p>-Função jurisdicional de julgar os conflitos de interesse, em um dado caso concreto, através de um processo judicial. Portanto, exerce o Poder Judiciário papel fundamental na tutela dos direitos dos usuários de serviços públicos (arts. 92 a 126, CF)</p> <p>-A arbitragem é um meio alternativo de solução de controvérsia que pode ser utilizado para a resolução de disputas decorrentes ou relacionadas a contratos de concessão. As Câmaras arbitrais possuem competência jurisdicional, com exceção da coação física (exclusiva do Estado) (art. 23 da Lei Federal nº 8.987/1995).</p>
<b>MPF</b>	<p>- Instituição permanente, integra o Ministério Público da União e atua na Justiça Federal em causas nas quais o regime democráticos e interesses sociais e individuais indisponíveis estejam sendo ameaçados (art. 127, CF)</p> <p>- Realizar as providências necessárias para a investigação de irregularidades em procedimentos licitatórios.</p>
<b>MMA</b>	<p>- Criado em 1992, integra a Administração Direta e tem como missão formular e implementar políticas públicas ambientais nacionais de forma articulada e pactuada com os atores públicos e a sociedade para o desenvolvimento sustentável.</p>

	Em especial, com relação ao licenciamento e avaliação ambiental, o Ministério tem como objetivo subsidiar a formulação de políticas, normas e estratégias para a implementação de programas e projetos de proteção ambiental (Decreto Federal nº 10.455/2020)
<b>IBAMA</b>	- Autarquia vinculada ao MMA. Órgão ambiental responsável pelos procedimentos a serem aplicados no licenciamento ambiental no âmbito federal e na regularização ambiental de rodovias federais. Tem como objetivo garantir a melhoria e recuperação da qualidade ambiental, com o uso sustentável dos recursos naturais (Lei Federal nº 7.735/1989).
<b>ICMbio</b>	- É uma autarquia em regime especial. É responsável pela apresentação e edição de normas e padrões de gestão de Unidades de Conservação federais, assim como pela proposição de criações de Unidades de Conservação federais e apoiar suas implementações (Lei Federal no. 11.516/2007)
<b>FUNAI</b>	-A Funai, órgão indigenista oficial, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, tem a obrigação de se manifestar em todo e qualquer licenciamento de obras que afetam direta ou indiretamente as terras e as comunidades indígena (Lei Federal nº 5.371/1967)
<b>FCP</b>	-Instituição vinculada ao Ministério da Cidadania voltada à proteção e preservação dos valores culturais, históricos, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira (Lei Federal nº 7.668/1988) -Competência de emissão de certidão às comunidades quilombolas e sua inscrição em cadastro geral (art. 3º, §4º do Decreto nº 4.887/2003).
<b>INCRA</b>	- Responsável pela coordenação das atividades de licenciamento ambiental de empreendimentos, obras e atividades que afetam territórios das comunidades remanescentes de quilombo, nos termos do Decreto nº 10.252/2020.
<b>IPHAN</b>	- Vinculado ao Ministério do Turismo, o IPHAN é o órgão

	responsável pela preservação do acervo patrimonial, tangível e intangível do país, com o objetivo de preservar, identificar e fiscalizar os bens culturais do Brasil, assegurando sua permanência e usufruto para as gerações presentes e futuras (Lei Federal nº 378/1937).
<b>Ministério da Saúde</b>	- Órgão da administração pública direta responsável pela política nacional de saúde. - Em rodovias, possui atuação relevante caso a rodovia atravesse zonas endêmicas de malária.
<b>Polícia Rodoviária Federal</b>	- Órgão integrante do Ministério de Justiça e Segurança Pública. Tem como objetivo garantir segurança nas rodovias federais e nas áreas de interesse da União (Art. 20, Código de Trânsito Brasileiro).

Fonte: Elaboração própria.

Isto posto, esta seção buscou demonstrar que há um fluxo tradicional do PTD, cujas particularidades variam conforme o projeto de infraestrutura, como é o caso de rodovias. No entanto, para além do plano normativo, a realidade não é tão clara, na medida em que os PTDs são extremamente complexos e estendidos, por vezes, ao longo de décadas, tal qual aquele da BR-319. Para a proteção e o respeito aos direitos humanos em projetos de infraestrutura, isso é um desafio. Assim, conhecer o PTD objeto de estudo é fundamental. As **seções 4 e 5** avançam nesse sentido, detalhando a metodologia utilizada para a compreensão do PTD da BR-319 em seus anos mais recentes e o PTD em si.

#### 4. Metodologia

Conforme a **seção 3**, o PTD de um projeto de infraestrutura é extremamente complexo e envolve diferentes atores. O caso da rodovia BR-319 não é diferente, com a particularidade de ser um projeto de infraestrutura com mais de 50 anos e ainda com trechos em desenvolvimento.

Inicialmente, cabe lembrar que a BR-319 - que conecta os municípios de Porto Velho, no Estado de Rondônia, e Manaus, no Estado do Amazonas - foi construída na década de 1970, como parte do PIN do então governo militar. Cerca de 10 anos depois, o trecho entre os km

250 e 655,7, comumente chamado de “trecho do meio”, se tornou intransitável em razão de falta de manutenção.

Esta seção busca identificar, considerando o disposto na **seção 3**, quais são etapas que compõem o PTD da BR-319, com atenção especial àquelas relacionadas ao trecho do meio, e como elas se desenvolveram no plano concreto.

Para isso, foram mapeados e sistematizados o total de 738 documentos, de acordo com o método *process tracing* (ou, em português, rastreamento de processo), que se propõe a identificar relações causais entre eventos para compreender a sequência de fatos que gerou determinado resultado (BEACH; PEDERSEN, 2013).

Trata-se, assim, de uma abordagem qualitativa voltada a detalhar uma série de acontecimentos e as relações entre eles ao longo do tempo. Para que isso seja possível é preciso conhecer os passos estratégicos do fenômeno em observação, nesse caso, o PTD de um grande projeto de infraestrutura (COLLIER, 2011). É dizer, a compreensão das particularidades dos desdobramentos administrativos da BR-319 só é possível na medida em que o PTD de uma rodovia é conhecido. É nesse sentido que a **seção 3** se configura como ponto de partida para esta seção.

O método *process tracing* foi combinado com a análise temática, que permite identificar, no conjunto de documentos analisados, padrões ou temas recorrentes, que se tornam as categorias de análise (BRAUN; CLARKE, 2006).

No caso da **subseção 5.4**, a sistematização e análise dos documentos foi feita com auxílio do software NVivo, que permite a criação de uma estrutura em temas e subtemas, identificados pelas/os pesquisadoras/es.

A subseção seguinte detalha o passo a passo empregado na coleta, sistematização e análise dos 738 documentos para compreensão de como se desenvolveu e como se desenvolve o PTD da BR-319.

#### 4.1. O passo a passo realizado

Foram realizados cinco diferentes passos para a coleta dos documentos do PTD da BR-319. Em primeiro lugar, foi feita uma ampla pesquisa exploratória em sites de busca e bancos de

dados de atores do Poder Público envolvidos no PTD da BR-319, como por exemplo PPI, DNIT, IBAMA e FUNAI.

Um dos principais resultados obtidos foi o documento "Histórico das Principais Tramitações do processo de Licenciamento da BR-319/AM (Trecho do Meio)" datado de agosto de 2018. De autoria do DNIT, o documento contém uma vasta lista de ofícios, editais, licenças, portarias, decisões judiciais e outros tipos de documentos relacionados ao PTD da BR-319.

Assim, em segundo lugar, todos os documentos dessa lista foram procurados novamente em sites de busca e bancos de dados de atores do Poder Público. Documentos que não estavam disponíveis online, foram solicitados aos órgãos responsáveis por meio de pedido de acesso à informação previsto na Lei Federal nº 12.527/2011, que regulamenta o acesso a informações públicas no Brasil.

Em terceiro lugar e em paralelo aos passos anteriores, foi realizado o acesso aos processos administrativos de licenciamento ambiental nº 2001.006860/2005-95 e nº 02005.000158/2016-31, ambos em tramitação no IBAMA.

Em quarto lugar, foram acessadas, a partir de orientação do MPF-AM, 6 processos judiciais em tramitação no TRF da 1ª Região, cuja jurisdição abrange os Estados do Amazonas e de Rondônia, por onde passa a BR-319. São eles: ACP nº 2005.32.00005731-4; ACP nº 14031-38.2015.4.01.3200; ACP nº 0017679-26.2015.4.01.3200; ACP nº 17357-69.2016.4.01.3200; ACP nº 0005716-70.2005.4.01.3200 e o Proc. nº 1016749-49.2019.4.01.3200. Além disso, acessamos também o IC nº 1.13.0000016782008-42, que tramita em sigilo no MPF-AM. Tanto os processos judiciais como o IC foram fonte de novos documentos, outrora não obtidos e acessados.

Documentos mencionados, mas não disponíveis foram solicitados aos órgãos responsáveis por meio de novos pedidos de acesso à informação. Foram feitos pedidos de 86 documentos a 7 órgãos do Poder Público<sup>85</sup>, dentre os quais 29 foram respondidos satisfatoriamente, ou seja, o documento solicitado foi obtido. Já o restante de 57 documentos solicitados não foi respondido, ainda que tenham sido interpostos recursos. Importante salientar que muitas solicitações foram realizadas durante a pandemia do Covid-19, o que pode ter influenciado na resposta dos órgãos.

---

<sup>85</sup> DNIT, FUNAI, IBAMA, ICMBio, IPAAM, CEUC-SDS e Ministério da Infraestrutura.

Em quinto lugar, documentos disponibilizados no âmbito da Rede de Parceiros BR-319, composta por o IDESAM, IEB e WWF foram considerados.

Assim, foram levantados o total de 738 documentos. Desse montante, 240 foram considerados irrelevantes na medida em que consistem em documentos (i) de natureza meramente formal, como como comunicados a respeito de troca de direção nos órgãos, requisição de orçamento ordinário do órgão e encaminhamentos internos dos órgãos públicos; (ii) cujo conteúdo não interfere no PTD devido à sua especificidade técnica, como documentos que apresentam metodologia de levantamento de fauna; (iii) cujo conteúdo não é a BR-319, como referências a outras atividades entre os órgãos e (iv) com conteúdo repetido.

O restante de 498 documentos considerados relevantes para o PTD foi organizado em uma tabela única. Ainda, foram selecionados 202 documentos e sistematizados cronologicamente em uma linha do tempo, que está anexada ao final deste relatório.

A partir da referida tabela e da leitura aprofundada dos documentos, foram identificadas 4 temáticas recorrentes, a saber: competência para o licenciamento ambiental; EIA/RIMA; programas do Governo Federal e editais publicados pelo DNIT. A **seção 5** apresenta o que cada uma dessas temáticas conta sobre o PTD da BR-319.

## 5. O Processo de tomada de decisão da BR-319

Como já mencionado, o PTD previsto no plano normativo não necessariamente corresponde àquele de um projeto de infraestrutura real. Isso porque a complexidade da sequência de atos decisórios é, na realidade, maior e estendida ao longo de um período extenso de tempo.

Tal ocorre no caso do PTD da BR-319, exposto nesta seção considerando temáticas recorrentes nos documentos coletados, sistematizados e analisados. Considerando isso, esta seção discorre sobre o PTD da BR-319, considerando temáticas recorrentes nos documentos identificados. São elas:

**5.1. Competência para o licenciamento ambiental:** que trata das disputas para que a competência do licenciamento ambiental da BR-319 fosse estadual, por meio do IPAAM, ou federal, por meio do IBAMA;

**5.2. EIA/RIMA:** onde estão reunidas os TR e as versões apresentadas dos EIA/RIMA e os diálogos entre os órgãos envolvidos;

**5.3. Programas do governo federal:** normativas e políticas públicas que interferem no PTD da BR-319;

**5.4. Editais publicados pelo DNIT:** que compreende todos os editais publicados pelo DNIT, seja para contratação de estudos ou de obras de qualquer tipo na rodovia.

As subseções seguintes discorrem sobre cada uma dessas temáticas. Importante ressaltar que a terminologia utilizada para as intervenções na rodovia corresponde àquela disposta nos documentos e não corresponde necessariamente ao padrão adotado pelo DNIT.

## 5.1. Competência para o licenciamento ambiental

Nos anos 2000, se iniciou o debate a respeito da viabilidade ambiental das obras de pavimentação e reconstrução da BR-319, que continua até os dias atuais. Durante os primeiros anos, o empreendimento estava em processo de licenciamento ambiental perante o IPAAM, agência ambiental do Estado do Amazonas. Nesse período, foram emitidas licenças ambientais que autorizavam a recuperação e a pavimentação de diferentes trechos da rodovia.<sup>86</sup>

Entre 2000 e 2003, as licenças emitidas pelo IPAAM autorizaram a realização de obras de recuperação e pavimentação da rodovia nos trechos dos Km 0 a 102; 102 a 166; 166 a 370 e 370 a 859,4. Em 2002 a SEDAM, órgão ambiental do estado de Rondônia, emite uma LI<sup>87</sup> que autoriza “pavimentação e recuperação da rodovia BR-319 entre os km 859,5 e 877,4”.

Para subsidiar o licenciamento das obras até então sob responsabilidade do IPAAM, foi elaborado pela COP do Governo do Estado do Amazonas, um Plano de Controle Ambiental<sup>88</sup> com a finalidade de identificar, analisar e definir alternativas de mitigação dos impactos socioambientais dessas obras na BR-319.

---

<sup>86</sup> São exemplos dessas licenças as Licenças de Instalação nº 051/00; 002/97-01; 055/00; 412/01; 091/01-01.

<sup>87</sup> Cf. LI nº 2588.

<sup>88</sup> Plano de controle ambiental rodovia BR 319/AM Km 166 - Km 370 produzido pela COP do Governo do Estado do Amazonas.

Em 2003, por meio de Ofício<sup>89</sup>, o DNIT requereu ao IPAAM a prorrogação de LI<sup>90</sup> para obras de recuperação e pavimentação referentes aos trechos dos km 370 a 859,5, que estavam vencidas ou prestes a vencer, alegando não haver “[...] previsão da liberação de recursos para o reinício das obras e para a renovação das referidas licenças”<sup>91</sup>.

No ano seguinte, foi publicada pelo Governo Federal, em novembro, a Portaria Interministerial n° 273/2004<sup>92</sup>, que instituiu o Programa Nacional de Regularização Ambiental de Rodovias Federais, mencionado na **seção 3**. O conteúdo desta portaria será detalhado de forma aprofundada na **subseção 5.3**, mas é importante destacar que foi fixado prazo de 360 dias para o levantamento da situação ambiental das rodovias federais e a assinatura de Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta entre DNIT e IBAMA com a finalidade de regularização ambiental.

Ao final de 2004, em resposta a ofício do MPF-AM<sup>93</sup>, o IBAMA informou<sup>94</sup> não ter recebido pedido de licenciamento ambiental das obras de recuperação da rodovia BR-319, embora entendesse que a implementação, pavimentação ou duplicação de rodovias federais fossem de sua competência. Informou também que o IBAMA aguardava, à época, a apresentação de levantamento da situação ambiental e das obras de restauração/melhoria necessárias às rodovias federais, como determinou a Portaria Interministerial n° 273/2004.

Em 2005 o IBAMA demonstrou entender, em ofício<sup>95</sup>, que as licenças emitidas pelo IPAAM relativas à rodovia seriam de sua competência. Além disso, reforça que a Portaria Interministerial n° 273/2004 exigia que houvesse regularização ambiental das rodovias federais perante o IBAMA. Em novembro se inicia junto ao IBAMA o processo administrativo n° 2001.006860/2005-95, para o licenciamento ambiental referente a toda extensão da rodovia.<sup>96</sup>

Em 2005, foi proferida uma decisão judicial em caráter liminar que teve interferência nessa discussão. No bojo da ACP n. 2005.32.00.004906-7 promovida pelo MPF-AM, a decisão determinou a suspensão de obras de recuperação da BR-319 até que fossem realizados os

---

<sup>89</sup> Cf. Ofício GAB/COORD 1º UNIT: Solicita ao IPAAM prorrogação das licenças ambientais.

<sup>90</sup> Cf. LI n° 091/01-01.

<sup>91</sup> Cf. Conf. Ofício GAB/COORD 1º UNIT: Solicita ao IPAAM prorrogação das licenças ambientais.

<sup>92</sup> Essa Portaria foi publicada conjuntamente pelo MMA e o Ministério dos Transportes (atual Ministério da Infraestrutura) em 3 de novembro de 2004.

<sup>93</sup> Cf. Ofício n° 1072/2004/PRDC/AM.

<sup>94</sup> Cf. Ofício n° 994/2004 - CGLIC/DILIQ/IBAMA.

<sup>95</sup> Cf. Ofício 046/2005-COAIR/CGLIC/IBAMA.

<sup>96</sup> Cf. Memo n° 134/2005-DILIQ/IBAMA.

estudos de impactos ambientais e celebrado um TAC entre IBAMA e DNIT. No entanto, essa decisão foi revertida em setembro por meio de uma suspensão de segurança<sup>97</sup>.

Em 2006, após fazer uma vistoria técnica<sup>98</sup> com o objetivo de verificar a situação das obras de pavimentação da rodovia entre os km 165 e 370, o IBAMA detectou irregularidades e aplicou multas<sup>99</sup> pela realização de obras potencialmente poluidoras sem licença ou autorização do órgão, como, por exemplo, utilização de áreas para empréstimo de jazidas, depósitos de materiais, construção de bueiros de concreto e outras intervenções irregulares.

Além de aplicar multas, o IBAMA também lavrou termos de embargos<sup>100</sup>, documentos destinados a formalizar a paralisação de obra ou atividade em razão de infração ambiental, a fim de prevenir a ocorrência de novas infrações, resguardar a recuperação ambiental ou garantir o resultado prático de um processo administrativo, impedindo assim a continuidade daquelas obras.

Em 2007, DNIT e IBAMA<sup>101</sup> firmaram um TAC para estabelecer a regularização de diferentes segmentos da rodovia com base na Portaria Interministerial nº 273/2004, que fixa a competência do IBAMA para o licenciamento ambiental do trecho do meio da rodovia.

Em outubro de 2011, o IPAAM emitiu uma LO<sup>102</sup> com duração de 1 (um) ano, que permitiu a extração de saibro e laterita à margem esquerda da rodovia, na altura do Km 681, por uma extensão 1,19 ha<sup>103</sup>. Segundo a licença, a atividade é de pequeno porte e seu potencial de degradador é grande.

Ainda em 2011, foram publicadas duas portarias que interferem nas celeumas a respeito da competência para o licenciamento ambiental da BR-319: a Portaria Interministerial nº 419/2011 e a Portaria Interministerial nº 423/2011. Ambas afirmam que os processos de licenciamento ambiental de competência federal ficarão a cargo do IBAMA, mas ainda assim não colocam fim a esse debate.

---

<sup>97</sup> A suspensão de segurança é uma espécie de ação judicial que pode ser ajuizada por pessoa de direito público a fim de suspender a execução de uma liminar para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia pública. A decisão sobre a suspensão de segurança deve ser do Presidente do Tribunal em que se proferiu a decisão liminar, conforme art. 12, §1º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública).

<sup>98</sup> Cf. Relatório de Vistoria nº 026 /2006-COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA.

<sup>99</sup> Cf. Autos de infração nº 527085-D e nº 527086-D.

<sup>100</sup> Termos de embargo/interdição nº 440205-C e 440206-C.

<sup>101</sup> Cf. Ofício nº 11521/2007/DG.

<sup>102</sup> Cf. LO nº 502/11.

<sup>103</sup> Equivalente a 11.900 m<sup>2</sup>.

Em dezembro, a Lei Complementar nº 140<sup>104</sup>, conforme descrito na **subseção 3.1**, definiu a competência dos entes da federação no licenciamento ambiental, que reforça a competência da União, por meio do IBAMA, para o caso da BR-319, que se enquadra em hipótese prevista no artigo 7º da Lei, qual seja:

art. 7º São ações administrativas da União: [...] XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: [...] e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados [...].

Uma troca de documentos entre IBAMA e DNIT é bastante ilustrativa para compreendermos a continuidade da discussão a respeito da competência do licenciamento ambiental, bem como as diferentes visões dos atores estatais envolvidos. Em julho de 2012, o DNIT oficia<sup>105</sup> o IBAMA e requer sua manifestação a respeito de atividades que poderiam ser executadas sem licenciamento prévio, alegando se tratar de mera conservação para garantir segurança de usuários e a comunicação da cidade de Manaus via fibra óptica. Por meio de ofício<sup>106</sup>, o IBAMA responde ao DNIT apresentando duas opções, todas não referentes ao trecho do meio: (I) assinar o Termo de Compromisso para dar início ao procedimento de regularização ambiental, se esta fosse uma rodovia prioritária no cronograma estabelecido para tal; ou (II) buscar o licenciamento ambiental pretendido na agência ambiental do Estado do Amazonas.

Ao longo do mês de maio de 2013, o IPAAM oficiou<sup>107</sup> diversos órgãos<sup>108</sup> informando acerca da existência de processo administrativo objetivando a regularização ambiental da atividade de manutenção do trecho da BR-319 localizado no estado do Amazonas, a ser realizada pelo DNIT.

Em que pesem leis e portarias que definem a competência do IBAMA para o licenciamento ambiental, em 2013 o DNIT obteve licença<sup>109</sup> junto ao IPAAM para realizar atividades de manutenção na rodovia no trecho entre o Rio Tupanã e Rio Igapó Açu, com extensão aproximada de 82,2 km e entre Piquiá e entroncamento com a BR-230, com extensão aproximada de 142,60 km não compreendidos pelo trecho do meio. Em agosto do ano seguinte foram mais duas licenças para realizar atividades de manutenção para o trecho do

---

<sup>104</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm)>

<sup>105</sup> Cf. Memorando nº 247/2012.

<sup>106</sup> Cf. Ofício nº 100/2012 – CGTMO/DILIC/IBAMA.

<sup>107</sup> Ofícios nº 661, 670 e 671/2013/IPAAM-GAB.

<sup>108</sup> IBAMA, ICMBio e o CEUC/SDS.

<sup>109</sup> Cf. LAU nº 111/13.

meio obtidas junto ao mesmo órgão: uma<sup>110</sup> entre os km 428 e 512 e outra<sup>111</sup> entre os km 177,80 e 655,7.

Em dezembro de 2015, IBAMA e DNIT celebram Termo Aditivo ao TAC<sup>112</sup> que alterou as atribuições desses órgãos no licenciamento ambiental e delegou a competência ao IPAAM para licenciar a execução das obras da BR-319. A validade deste documento foi questionada por meio de ACP<sup>113</sup> pelo MPF-AM.

Contraditoriamente em janeiro de 2016 a presidência do IBAMA<sup>114</sup> respondeu a uma requisição<sup>115</sup> do Governo do Estado do Amazonas, informando da impossibilidade de delegação de competência para a condução do processo de licenciamento ambiental em favor do IPAAM, por se tratar de um processo polêmico e cuja legitimidade está sob apreciação do Judiciário em ACP<sup>116</sup> movida pelo MPF-AM.

No bojo dessa ACP, em maio de 2017, foi prolatada em caráter liminar a decisão que anulou o Termo Aditivo ao TAC. Além disso, a decisão condenou o IBAMA à obrigação de não fazer, impedindo a delegação ou fatiamento do licenciamento ambiental da rodovia BR-319, resolvendo assim em definitivo os conflitos em torno da competência para o licenciamento ambiental.

As **Figuras 6 e 7** evidenciam os marcos temporais do conflito acerca da competência para o licenciamento ambiental no caso da BR-319:

**Figura 6:** marcos temporais do conflito acerca da competência para o licenciamento ambiental (2000 - 2009)

---

<sup>110</sup> Cf. LAU nº 394/14.

<sup>111</sup> Cf. LAU nº 422/14.

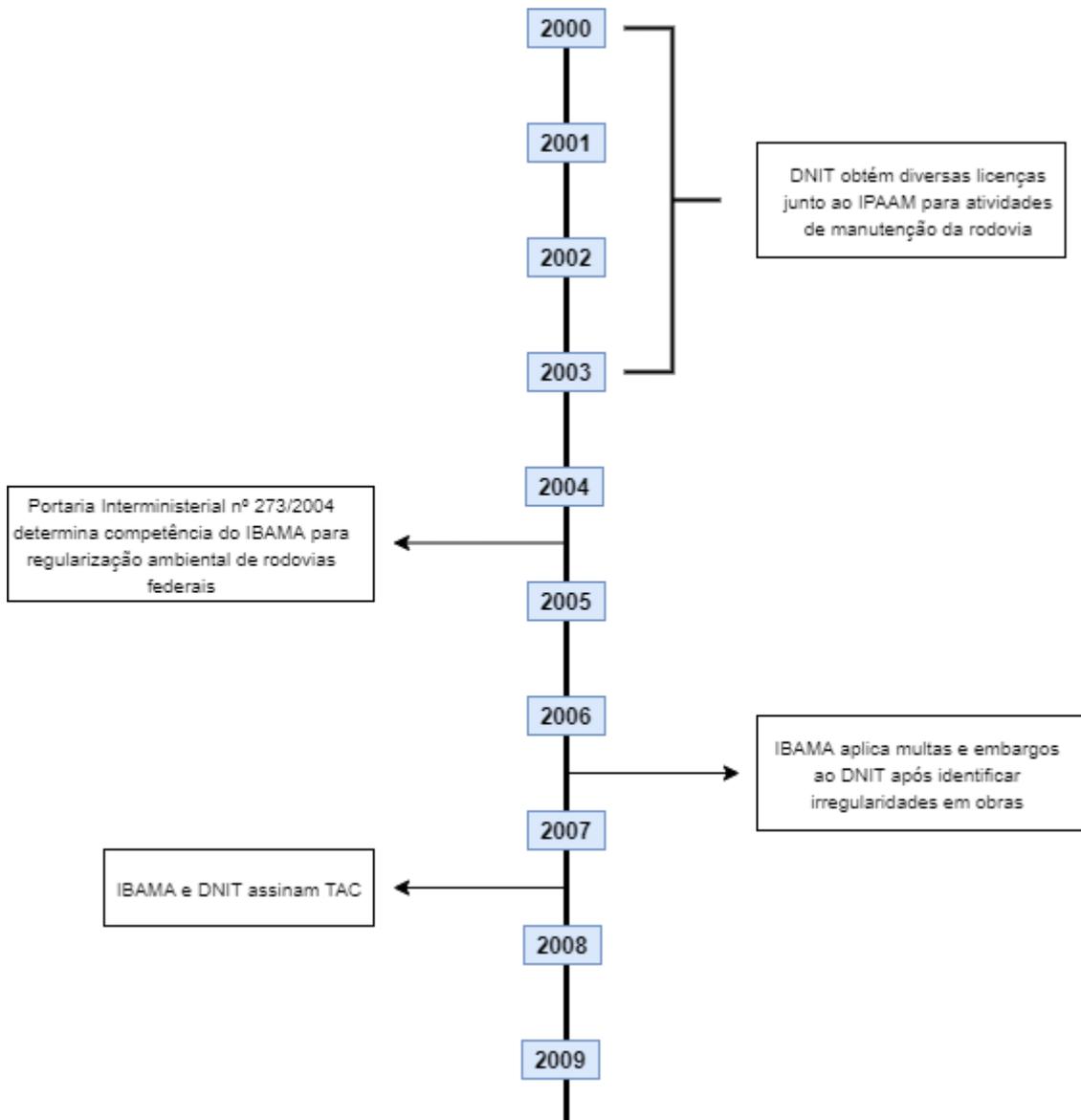
<sup>112</sup> TAC assinado em 2007.

<sup>113</sup> Processo nº 17679-26.2015.4.01.3200.

<sup>114</sup> Cf. Ofício nº 02001.000669/2016-92-GABIN/PRESI/IBAMA.

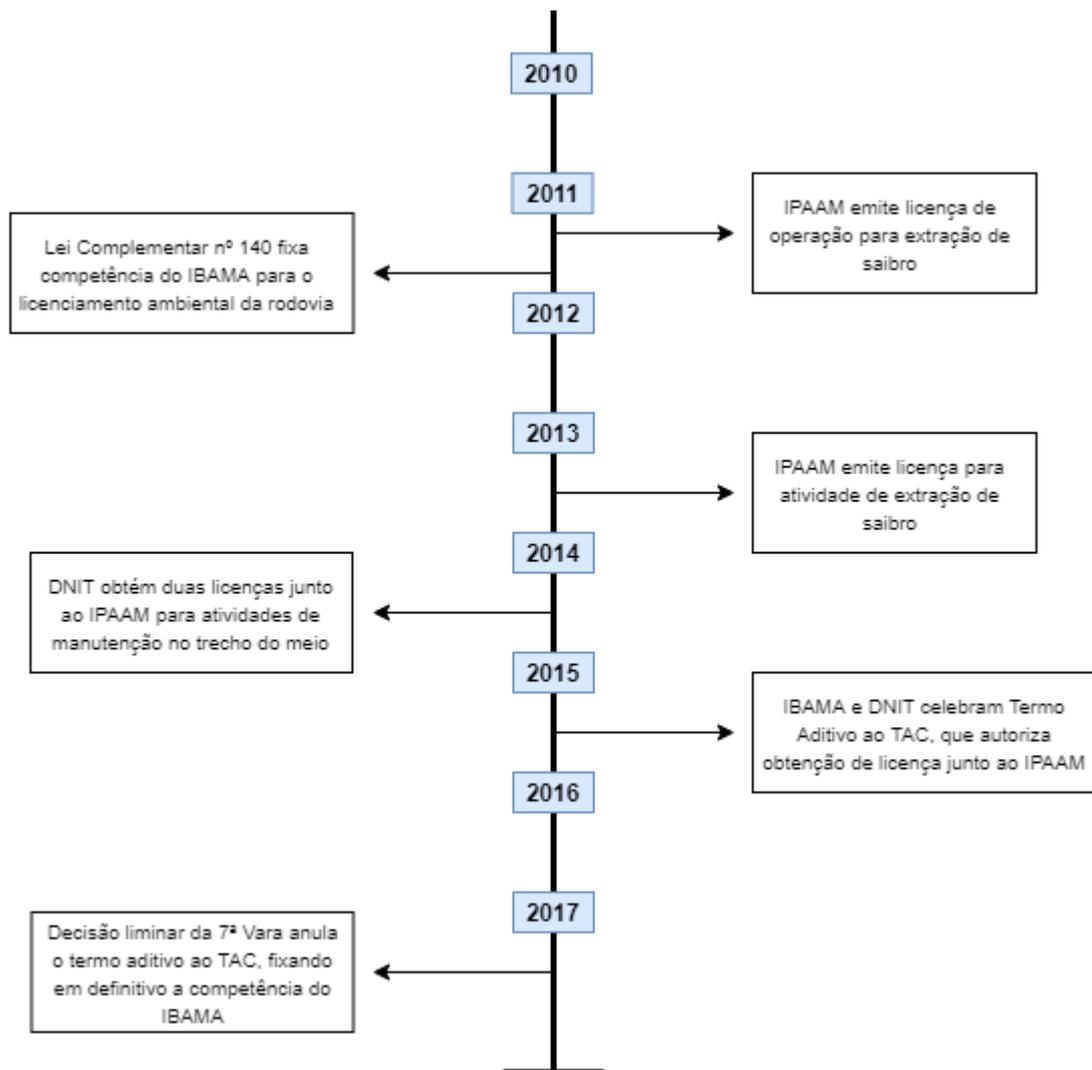
<sup>115</sup> Documento não localizado.

<sup>116</sup> Processo nº 17679-26.2015.4.01.3200.



Fonte: Elaboração própria

**Figura 7:** marcos temporais do conflito acerca da competência para o licenciamento ambiental (2010 - 2017)



Fonte: Elaboração própria

## 5.2. EIA/RIMA

Considerando os debates acerca da competência para o licenciamento ambiental, ganham relevância os trâmites entre DNIT e IBAMA para apresentação e aprovação do EIA/RIMA e do ECI perante a FUNAI a partir do ano de 2007.

Como já citado na subseção anterior, neste ano foi firmado um TAC entre DNIT e IBAMA<sup>117</sup> para estabelecer a regularização de diferentes segmentos da rodovia com base na Portaria Interministerial nº 273/2004. Além de fixar a competência do IBAMA para o licenciamento

<sup>117</sup> Cf. Ofício nº 11521/2007/DG.

ambiental, esse termo determinou que a extensão da rodovia BR-319 fosse dividida, para fins do licenciamento ambiental, em 4 partes: 1) segmento A (km 0 a 177,8); 2) segmento B (km 655,7 a 877,4); 3) segmento C (km 177,8 a 250) e 4) trecho sem identificação entre os km 250 a 655,7, aqui chamado de trecho do meio. No bojo do TAC, o DNIT assumiu o compromisso de "paralisar quaisquer obras de pavimentação/reconstrução da rodovia BR-319, entre os km 250 e km 655,7 (...) até a atestação de viabilidade ambiental dessas obras e emissão da devida LI pelo IBAMA".<sup>118</sup>

Essa forma de segmentação da rodovia definida pelo TAC se mantém até os dias atuais e tem grande impacto nas discussões envolvendo a sua regularização. A **Figura 8** apresenta a divisão da BR em trechos e o seu atual estado de pavimentação:

**Figura 8:** Divisão da BR-319 em trechos e o atual estado de pavimentação

---

<sup>118</sup> Cláusula 3ª, inciso III do TAC.



Fonte: Elaboração própria.

Para os segmentos A e B, o IBAMA dispensou a necessidade de licenciamento para que fossem feitas as obras de manutenção, conservação e restauração, bem como recuperação dos passivos ambientais da rodovia, com exceção de atividades que demandem licenças ou autorizações específicas como, por exemplo, a exploração de jazidas e a construção de canteiros. Para o segmento C, o TAC determinou que só seria permitida a finalização de obras de pavimentação/reconstrução e instalação/substituição de obras-de-arte, bem como de mitigação de impactos ambientais necessários. Com relação ao trecho do meio, foi acordado que fossem suspensas quaisquer obras até a emissão da devida LI.

Tendo em vista essa divisão, o IBAMA encaminhou, em outubro de 2007, TR definitivo<sup>119</sup> para a elaboração de EIA/RIMA referente ao trecho do meio.

Em 2007, o DNIT firmou acordos com a FUA e o DEC<sup>120</sup> para prestação de serviços de gestão ambiental<sup>121</sup>, adequação de licenciamento ambiental<sup>122</sup> e elaboração de EIA/RIMA e Descrição do PBA da rodovia<sup>123</sup>. Esses acordos foram formalizados com o objetivo de realizar os estudos necessários à obtenção de licenças ambientais.

A partir de 2008, as interações entre IBAMA, DNIT e FUNAI se tornaram mais frequentes, com encaminhamento de novo TR pelo IBAMA<sup>124</sup> em janeiro daquele ano e apresentação pelo DNIT da primeira versão do EIA/RIMA e do ECI elaborados pela FUA ao IBAMA e à FUNAI em setembro<sup>125</sup>. Em novembro, o IBAMA emitiu notas técnicas e ofício<sup>126</sup> onde concluiu e informou ao DNIT que as informações contidas no EIA/RIMA eram insuficientes, sendo necessárias modificações. No mesmo mês, o DNIT protocolou uma segunda versão do EIA/RIMA<sup>127</sup> junto ao IBAMA.

Em janeiro de 2009 o IBAMA comunicou o DNIT por ofício<sup>128</sup> que a segunda versão do EIA/RIMA não foi aceita, sendo necessários estudos complementares. Em fevereiro, o DNIT protocolou uma 3ª versão do EIA/RIMA<sup>129</sup> no IBAMA, que foi aceita<sup>130</sup> para que fosse dado início às análises técnicas de viabilidade ambiental do empreendimento.

A partir desse aceite, foram convocadas, pelo IBAMA, audiências públicas referentes ao EIA/RIMA nas cidades de Humaitá, Careiro e Manaus, no Estado do Amazonas, e Porto Velho, no Estado de Rondônia. O MPF-AM emitiu uma recomendação<sup>131</sup> requerendo o adiamento das audiências em 90 dias, sob os argumentos de que as mesmas foram

---

<sup>119</sup> Cf. Ofício nº 357/2007 - CGTMO/DILIC.

<sup>120</sup> Divisão setorial do Exército estabelecida pelo Decreto nº 5426 de 19/04/2005, que alterou o Decreto nº 93.188 de 29/08/1986. O DEC possui a missão de planejar, orientar, supervisionar, coordenar e controlar a realização de obras de engenharia essenciais à operacionalidade do Exército e ao apoio à família militar, cooperar com o desenvolvimento nacional, supervisionar a administração do patrimônio imobiliário jurisdicionado ao Exército e realizar a gestão do meio ambiente.

<sup>121</sup> Cf. Portaria nº 683/2007, de 2 de maio de 2007, do DNIT.

<sup>122</sup> Cf. Portaria nº 1.628, de 18 de outubro de 2007, do DNIT.

<sup>123</sup> Cf. Portaria nº 1.922, de 27 de dezembro de 2007, do DNIT.

<sup>124</sup> Cf. Nota Técnica nº 124/2008/CGTMO/DILIC/IBAMA.

<sup>125</sup> Cf. Ofício nº 1163/2008/CGMAB/DPP e Ofício 1167/2008/CGMAB/DPP.

<sup>126</sup> Cf. Notas Técnicas 252/2008 e 253/2008/COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA e Ofício nº 818/2008-CGTMOM/DILIC/IBAMA.

<sup>127</sup> Cf. Ofício nº 3007/2008/DG.

<sup>128</sup> Ofício nº 018/2009-GP/IBAMA.

<sup>129</sup> Cf. Ofício nº 019/2009/DPP.

<sup>130</sup> Cf. Ofício nº 170/2009-DILIC/IBAMA.

<sup>131</sup> Cf. Recomendação nº 02/2009.

marcadas antes da publicação do EIA/RIMA, questionando os prazos exíguos entre a convocação pelo DOU e a realização das mesmas, que dificultam ou até mesmo impedem a participação das comunidades impactadas; e questionando a não publicidade dos estudos de forma acessível às organizações da sociedade civil e às comunidades locais.

Apesar da recomendação, o IBAMA manteve a realização das audiências, sendo que no município de Humaitá a audiência havia sido suspensa por decisão liminar e foi iniciada com 1 hora e meia de atraso, somente após a cassação da decisão.

A partir da leitura das atas das audiências<sup>132</sup> é possível notar que das 4 audiências realizadas, somente a que ocorreu no município de Humaitá contou com participação da sociedade civil na composição da mesa. Na audiência ocorrida em Manaus, houve leitura de um manifesto de diversas organizações da sociedade civil que questionam a legitimidade da mesma.

Ainda em 2009 o DNIT fez nova contratação, dessa vez com a Fundação COPPETEC para prestação de serviços técnicos especializados para o desenvolvimento e a execução de programas ambientais. Esses programas compõem o PBA do trecho do meio, documento que deve ser apresentado após a emissão de licença em cumprimento às suas condicionantes.

No âmbito do ECI, em junho, a FUNAI informou ao DNIT<sup>133</sup> que não haveria óbice à emissão de LP para o empreendimento. No entanto, vincula a finalização da análise e a definição de condicionantes relativas ao ECI somente após as reuniões com as TIs afetadas.

Em novembro de 2009, o MPF-AM publicou recomendação<sup>134</sup> à União, DNIT, FUNAI, FCP e ao IBAMA a respeito do processo de licenciamento ambiental do trecho do meio da rodovia. São muitas as medidas indicadas, mas cabe ressaltar a recomendação feita ao IBAMA de somente proceder ao licenciamento do empreendimento após a complementação do EIA/RIMA e a realização de procedimentos especiais de consulta prévia às comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas na área de influência do empreendimento.

Em março de 2010, a AGU emitiu um parecer<sup>135</sup> a respeito da aplicabilidade da Convenção nº 169 da OIT no processo de licenciamento ambiental. No parecer o órgão se manifesta no sentido de não obrigar o IBAMA a realizar a consulta prévia e afirma que a tutela dos

---

<sup>132</sup> Obtidas a partir do IC disponibilizado pelo MPF-AM.

<sup>133</sup> Cf. Ofício nº 185/2009/PRESFUNAI.

<sup>134</sup> Cf. Recomendação nº 34/2009.

<sup>135</sup> Cf. Parecer nº 168/2010 - COEP/BMF.

interesses das comunidades indígenas, tradicionais e quilombolas deve ser garantida pela participação dos órgãos intervenientes. Entende também que não há necessidade de anuência ou consentimento das comunidades tradicionais para a validade do licenciamento ambiental, sob o argumento de que violaria o princípio da isonomia.

No mesmo ano, tanto o IBAMA quanto a FUNAI solicitaram complementações à terceira versão do EIA/RIMA apresentada pelo DNIT em fevereiro. O primeiro requereu complementações no estudo de flora.<sup>136</sup> Já a FUNAI se manifesta através de um parecer<sup>137</sup> em que aponta 66 TIs na área de influência indireta da BR-319, além de grupos em isolamento voluntário e áreas reivindicadas para regularização fundiária. Concluiu que o ECI apresenta propostas mitigatórias e compensatórias insuficientes e que o estudo apresenta “várias lacunas e falhas que precisam ser sanadas”.

Em setembro de 2010, o DNIT assinou um termo aditivo que prorrogou e acrescentou o valor de R\$ 2.454.746,82 (dois milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, setecentos e quarenta e seis reais e oitenta e dois centavos) ao contrato estabelecido com a Fundação COPPETEC para prestação de serviços especializados dos programas ambientais.

Ao longo do ano de 2011, o ICMBio, em duas ocasiões, fez requisições ao DNIT, uma para requerer complementações com vistas a atender ao TR<sup>138</sup> e em outra para viabilizar estudos faunísticos nas áreas das 11 UCs ao longo da rodovia<sup>139</sup>.

Em novembro do mesmo ano, a FUNAI encaminhou ao IBAMA<sup>140</sup> TR em que constam 46 TIs, com instruções para o ECI e PBA e requereu que o IBAMA encaminhasse informações sobre o processo de licenciamento e sobre a situação de implementação do empreendimento.

No ano de 2012, em resposta à solicitação do MPF-AM<sup>141</sup>, o IBAMA informou<sup>142</sup> que o licenciamento do trecho do meio estava paralisado desde abril de 2011 devido ao fato de que o DNIT não realizou as complementações do EIA/RIMA solicitadas em setembro de 2009. Do

---

<sup>136</sup> Cf. Ofício nº 608/2009-GP/IBAMA.

<sup>137</sup> Cf. Parecer nº 08/2010.

<sup>138</sup> Cf. Ofício nº 104/2011-GP/ICMBio.

<sup>139</sup> Cf. Memo Circular nº 02/2011/COIMP/BIBIO/ICMBio.

<sup>140</sup> Cf. Ofício nº 1191/2011/DPDS-FUNAI-MJ.

<sup>141</sup> Cf. Ofício nº 789/2012/5º Ofício Cível/PR/AM.

<sup>142</sup> Cf. Ofício nº 1311/2012 - DILIC/IBAMA.

mesmo modo, ao final do ano de 2012, a FCP<sup>143</sup> informou que não há comunidades quilombolas reconhecidas nos municípios de Manaus e Porto Velho.

Por meio de Nota Técnica<sup>144</sup>, a FUNAI apresentou documento elaborado no âmbito do licenciamento ambiental dos empreendimentos de aproveitamento hidrelétrico de São Luíz do Tapajós e Jatobá em que estabelece premissas para realização do direito à consulta:

(...) para atender ao direito de consulta previsto na Convenção 169 da OIT, devem ser adotadas as seguintes premissas: 1. Pactuação do processo de consulta com os indígenas [...] 2. Garantia de que os resultados das diferentes etapas da consulta sejam considerados pelos órgãos no processo de tomada de decisões, evitando que a consulta se resuma a uma oitiva 'pro forma' [...] 3. Garantia de informação prévia em linguagem acessível.

O órgão diferencia a consulta prévia da audiência pública, afirmando que indígenas também podem participar de audiência assim como todo cidadão e que tanto o governo quanto o órgão licenciador devem se posicionar sobre o resultado da consulta.

No início de 2013, a FUNAI<sup>145</sup> apontou insuficiências no ECI e sugeriu medidas para salvaguardar direitos das populações indígenas afetadas pelo empreendimento.

Ainda em janeiro, o DNIT publicou um pregão<sup>146</sup> para realizar seleção de empresa de consultoria especializada para elaboração de estudos ambientais complementares, no âmbito do licenciamento ambiental para o trecho do meio, para responder assim às inúmeras requisições feitas por IBAMA, FUNAI e ICMBio requerendo complementações nos estudos. Como resultado, foi assinado em março um contrato<sup>147</sup> com o consórcio Engespro/TB Soluções. Tal contrato foi questionado em outubro de 2014, quando a Coordenação Geral do Meio Ambiente do DNIT enviou à Superintendência regional do DNIT no Amazonas um memorando<sup>148</sup> sugerindo a paralisação do contrato devido às contradições a respeito das TIs afetadas pelo empreendimento.

Ainda na questão do número de TIs que devem ser consideradas para o ECI, o DNIT enviou ofício<sup>149</sup> questionando a FUNAI sobre a necessidade de incluir 47 TIs no ECI e afirmou que apenas 3 TIs são afetadas pelo empreendimento.

---

<sup>143</sup> Cf. Ofício N° 937/GAB/FCP/MinC.

<sup>144</sup> Cf. Nota Técnica n° 146/CGPC-DPDS/FUNAI/2012.

<sup>145</sup> Cf. Informação n° 40/CGLIC/13.

<sup>146</sup> Cf. Pregão n° 21/2013-01.

<sup>147</sup> Cf. Contrato n° SR-00212/2013-AM/RR-213/13.

<sup>148</sup> Cf. Memorando n° 1499/2014/CGMAB/DPP.

<sup>149</sup> Cf. Ofício n° 582/DG.

Ainda em 2013, o IBAMA encaminhou novo TR<sup>150</sup> para o desenvolvimento dos estudos ambientais no trecho do meio. Posteriormente, esse envio foi retificado e o IBAMA encaminhou em outubro de 2014 o TR definitivo<sup>151</sup>. Em resposta o DNIT se manifestou<sup>152</sup> informando que, para ser considerado definitivo, o TR precisa estar acompanhado da manifestação de todos os órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental.

Em junho de 2014, o DNIT publicou licitação<sup>153</sup> para contratação de empresa para elaborar o projeto básico, o projeto executivo de engenharia e executar os serviços técnicos para manutenção dos dispositivos de segurança ao longo da rodovia, no âmbito do Programa Nacional de Segurança e Sinalização Rodoviária - BR-Legal<sup>154</sup>.

Em dezembro, DNIT e IBAMA celebram um Termo de Compromisso<sup>155</sup> para atender ao PROFAS, objetivando a regularização ambiental da rodovia BR-319. Os trechos compreendidos pelo termo não fazem parte do trecho do meio. O acordo não autoriza intervenções que exijam licenciamento ambiental específico e desautoriza a aplicação de sanções para as obras previstas na Portaria que lhe deu origem.

Um importante marco para o processo de licenciamento ambiental foi a edição Portaria Interministerial nº 60/2015. O Anexo I desta Portaria define parâmetros de distância de diferentes tipos de empreendimentos para que se considere o potencial impacto em TIs ou territórios quilombolas. No caso de rodovias na região da Amazônia Legal, é considerada como intervenção qualquer potencial impacto de empreendimento no raio de 40 Km.<sup>156</sup>

No decorrer do ano de 2015 a questão das TIs foi tema de diversas comunicações entre os órgãos envolvidos no licenciamento ambiental. Em março o IBAMA enviou ofício<sup>157</sup> ao DNIT em que encaminhou o TR provisório do ECI, no qual constam 6 TIs. O DNIT, por sua vez, oficiou<sup>158</sup> o IBAMA para que interferisse junto à FUNAI para que esta emitisse o TR definitivo

---

<sup>150</sup> Cf. TR nº 03/2013.

<sup>151</sup> Cf. Ofício nº 02001.012469/2014/11-CGTMO/IBAMA.

<sup>152</sup> Cf. Ofício nº 2223/2014/CGMAB/DPP.

<sup>153</sup> Cf. Processo de licitação RDC Eletrônico nº 131/2014-00.

<sup>154</sup> Trata-se de um programa desenvolvido para melhorar a segurança nos 55 mil quilômetros de rodovias federais sob jurisdição do DNIT.

<sup>155</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/meio-ambiente/regularizacao-ambiental/termos-de-compromisso/tc-br-319-com-205-4-de-extensao.pdf>>.

<sup>156</sup> Para análise da portaria ver Nota Técnica "[Parâmetros para consulta e para o respeito dos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais atingidos por empreendimentos de infraestrutura](#)", desenvolvida pela Clínica de Desenvolvimento Sustentável da FGV Direito SP, disponível em: <[https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/fgv\\_nt\\_respeito\\_a\\_direitos\\_de\\_picts\\_em\\_projetos\\_de\\_infraestrutura\\_vf\\_fotonova.pdf](https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/fgv_nt_respeito_a_direitos_de_picts_em_projetos_de_infraestrutura_vf_fotonova.pdf)>.

<sup>157</sup> Cf. Ofício nº 02001.00223/2015-86/CGTMO/IBAMA.

<sup>158</sup> Cf. Ofício nº 476/2015/CGMA/DPP.

considerando somente 3 TIs, baseado no raio de 40 km do empreendimento. O mesmo DNIT, em abril, oficiou<sup>159</sup> diretamente a FUNAI para que contemplasse somente 3 TIs, com base no estabelecido pela Portaria Interministerial nº 60/2015.

No mesmo ano, o IBAMA editou Nota Técnica<sup>160</sup> em que comunicou situação irregular envolvendo o procedimento de licenciamento ambiental das obras da rodovia BR-319, no trecho do meio. Informou que se tratava de obras de implantação de infraestrutura rodoviária, e não de conservação, carecendo, portanto, de licenciamento ambiental.

Em seguida o mesmo órgão embargou<sup>161</sup> via auto de infração no valor de R\$ 7.510.500,00 (sete milhões, quinhentos e dez mil e quinhentos reais), as obras no trecho do meio. No Auto de Infração aplicado em desfavor do DNIT, o IBAMA alegou que havia encontrado indícios de irregularidades na obra e graves danos ambientais.

Nesse cenário, em outubro de 2015, a Justiça Federal acatou o pedido do MPF-AM na ACP n. 2005.32.00.004906-7<sup>162</sup> e determinou em caráter liminar a suspensão de quaisquer intervenções que estavam sendo realizadas no mesmo trecho da rodovia. O presidente do TRF da 1ª Região suspendeu, em novembro de 2015, essa liminar via suspensão de segurança.

Em fevereiro de 2016, a Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas enviou ofício<sup>163</sup> à Superintendência do IBAMA no Estado do Amazonas, contendo o Relatório Técnico do Detalhamento da Execução dos Serviços de Manutenção/Conservação da Rodovia BR-319/AM, especificamente no trecho do meio, visando a continuidade do licenciamento ambiental para execução dos serviços de manutenção/conservação da rodovia.

Dessa forma, em abril, IBAMA e DNIT estabeleceram as atividades que poderiam ser consideradas de manutenção e, assim, foi emitida por parte do IBAMA uma LI<sup>164</sup> para as atividades de manutenção na faixa de domínio no trecho do meio.

Por meio de ofício<sup>165</sup>, o IPHAN informou ao DNIT sobre a aprovação do Relatório Final do Diagnóstico Arqueológico na área de estudo da BR-319 e se manifestou favorável à emissão

---

<sup>159</sup> Cf. Ofício nº 465/2015/DG.

<sup>160</sup> Cf. Nota Técnica 02001.001720/2015-01 COTRA/IBAMA.

<sup>161</sup> Cf. Auto de Infração de 09/10/2015.

<sup>162</sup> Processo nº 2005.32.00.004906-7.

<sup>163</sup> Cf. Ofício nº 121/2016 - SRDNIT/AM.

<sup>164</sup> Cf. LI nº 1111/2016.

<sup>165</sup> Cf. Ofício nº 430/2016-CNA/DEPAM/IPHAN.

da LP do trecho do meio, além de apontar estudos necessários para a próxima etapa do processo de licenciamento.

Ainda em 2016, com relação ao EIA/RIMA, o IBAMA enviou minuta do TR para a elaboração do EIA/RIMA relacionado à restauração e melhorias no trecho do meio da BR-319.

Em maio o MPF-AM enviou ofícios<sup>166</sup> à FUNAI, IBAMA e DNIT para que informem a situação do licenciamento ambiental, bem como as medidas que estão sendo discutidas com relação às comunidades indígenas e tradicionais. Em resposta ao MPF, a FUNAI<sup>167</sup> informou que sua participação no processo de licenciamento se iniciou em 2006 e fez um relato de todo o acompanhamento feito pelo órgão desde então. Da mesma forma o DNIT<sup>168</sup> respondeu à solicitação resumindo sua participação no licenciamento e encaminhou uma série de documentos ao MPF-AM. O IBAMA<sup>169</sup> respondeu que os segmentos A, B e C da rodovia serão tratados no âmbito do PROFAS.<sup>170</sup> Com relação ao trecho do meio, informou que existem dois processos administrativos<sup>171</sup> em trâmite no órgão.

Em maio, o DNIT publicou uma licitação<sup>172</sup> para contratação de empresa para o desenvolvimento dos Estudos do Componente Indígena para o trecho do meio. Esse edital teve como vencedor o Consórcio Etnias 319<sup>173</sup>. No início de 2017, DNIT e Consórcio Etnias 319 assinaram o contrato<sup>174</sup> para elaboração do ECI com vigência até 2019.

Porém, o tema das TIs segue sendo objeto de discussão entre os atores envolvidos. Por meio de ofício<sup>175</sup>, o DNIT solicitou à FUNAI para excluir as TIs Apurinã do Igarapé Tauamirim e Apurinã do Igarapé São João do TR, baseando-se nos limites territoriais estabelecidos pela Portaria interministerial nº 60/2015.

Em 14 de julho de 2017 foi criado, por iniciativa do MPF-AM, o Fórum de Discussão Permanente da BR-319 com o objetivo de apresentar de forma clara e transparente o processo de licenciamento dessa rodovia para todos os atores interessados. O Fórum, que

---

<sup>166</sup> Cf. Ofícios nº 295, 296, 297 e 298/2016/5º Ofício/PR/AM/SEC. EXT.

<sup>167</sup> Cf. Informação Técnica nº 144/2016/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI-MJ.

<sup>168</sup> Cf. Memorando nº 012/2016 - SDRMA/SRDNIT/AM.

<sup>169</sup> Cf. Ofício 02001.009618/2016-26 DILIC/IBAMA.

<sup>170</sup> Cf. Portaria nº 289/2013.

<sup>171</sup> Cf. Proc. nº 02001.006860/05-95 e Proc. nº 02005.000158/2016-31.

<sup>172</sup> Cf. Processo de licitação RDC Eletrônico nº 133/2016-00.

<sup>173</sup> Despacho decisório de adjudicação e homologação de licitação ao Consórcio ETNIAS no Processo 50601.014708/2015-41.

<sup>174</sup> Cf. PP-022/2017-00.

<sup>175</sup> Cf. Ofício nº 248/2017/CGMA/SPP.

não possui caráter deliberativo, tem reuniões periódicas e conta com a participação de representantes do governo e da sociedade civil e é público, podendo ser acessado por qualquer cidadão que tenha interesse nesse processo.

No mesmo ano, o IBAMA concedeu ao DNIT a renovação por 2 anos da LI<sup>176</sup> para manutenção e conservação da faixa de domínio do trecho do meio.

Em julho o DNIT enviou<sup>177</sup> à FUNAI o Plano de Trabalho para o ECI, como parte do processo de licenciamento ambiental. A FUNAI recebeu<sup>178</sup> e considerou o Plano apto a ser apresentado às comunidades indígenas.

O DNIT publicou edital<sup>179</sup> para contratação de empresa de consultoria especializada em gestão ambiental, para a prestação dos Serviços de Supervisão e Gerenciamento Ambiental, bem como, a elaboração de programas ambientais no âmbito da execução dos serviços de manutenção/conservação da rodovia BR-319.

Também em 2018, o DNIT encaminhou<sup>180</sup> para o IBAMA o novo Plano de Trabalho de Flora do EIA/RIMA, que foi aprovado<sup>181</sup>. Solicitou<sup>182</sup> também ao órgão licenciador a anuência do ICMBio para a realização de trabalho de campo para elaboração de diagnóstico de flora na área das UCs. Em seguida, o IBAMA concedeu ao DNIT licença<sup>183</sup> para construção de ponte no Igarapé Atíí.

Em setembro de 2018, foi realizada uma audiência pública no Senado Federal, promovida pela Comissão de Serviços e Infraestrutura do Senado, a respeito da recuperação da BR-319.<sup>184</sup> Na ocasião se manifestaram parlamentares dos Estados do Amazonas e Rondônia e os então ministros da Justiça, Meio Ambiente e Transportes fizeram intervenções sobre o que classificaram como entraves ao licenciamento ambiental do trecho do meio. Chama a atenção a apresentação feita pelo Ministro Torquato Jardim, então Ministro da Justiça, que associa diretamente, na tabela abaixo, a consulta aos povos indígenas ao procedimento de ECI:

---

<sup>176</sup> Cf. LI nº 1111/2016.

<sup>177</sup> Cf. Ofício nº 670/2017/CGMAB/DPP.

<sup>178</sup> Cf. Ofício nº 328/2017/CGLIC/DPDS-FUNAI.

<sup>179</sup> Cf. Edital nº 26/2017.

<sup>180</sup> Cf. Ofício nº 20004/2018/CGMAB/DPP/DNIT SEDE-DNIT.

<sup>181</sup> Cf. Parecer nº 2/2018/COTRA/CGLIN/DILIC.

<sup>182</sup> Cf. Ofício nº 20004/2018/CGMAB/DPP/DNIT SEDE-DNIT.

<sup>183</sup> Cf. LI nº 1171/2017.

<sup>184</sup> Audiência pública realizada em 04 de setembro de 2018. Disponível na íntegra em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=789>.

**Tabela 4:** Associação direta da consulta aos povos indígenas ao procedimento de ECI

## CONSULTA AOS POVOS INDÍGENAS

TERRA INDÍGENA	ETNIA	DISTÂNCIA DO EIXO DA RODOVIA	OBSERVAÇÕES
<b>Nove de Janeiro</b>	Parintintin	17,7	Dados primários no ECI
<b>Lago Capanã</b>	Mura	21,6	Dados primários no ECI
<b>Ariramba</b>	Mura	23,6	Dados primários no ECI
<b>Apurinã do Igarapé São João</b>	Apurinã	-	Dados secundários
<b>Apurinã do Lago Taumarim</b>	Apurinã	-	Dados secundários

Fonte: Adaptação visual da apresentação feita pelo Ministro da Justiça Torquato Jardim em audiência pública no Senado Federal no dia 04 de setembro de 2018. Os dados são da FUNAI.

A audiência teve como encaminhamento a construção de um grupo de trabalho, chamado GT-319, para acompanhar as atividades do licenciamento ambiental da BR-319.

Em fevereiro de 2019 a FUNAI informou<sup>185</sup> o MPF-AM sobre as atividades do Comitê Interministerial instituído para desenvolver ações interinstitucionais de proteção e vigilância para a área de influência da rodovia BR-319. Nesse comunicado, o órgão fundamentou a redução das TIs e afirmou que a consulta prévia está ocorrendo em todas as fases do licenciamento ambiental do trecho do meio.

Em abril de 2019 o MPF-AM encaminhou a uma série de órgãos como ICMBio, IBAMA, DNIT, FUNAI e SEMA a memória de uma reunião realizada com DNIT e Consórcio Etnias 319 em março, requisitando a suspensão do cronograma do ECI do licenciamento do trecho do meio da BR-319. Solicitou que, em 30 dias, os órgãos e o Consórcio respondessem: a) a razão da redução de 47 para 5 TIs inicialmente previstas no ECI, considerando que a Portaria Interministerial 60/2015 deve ser apenas parâmetro mínimo, não podendo ser excluídas áreas

<sup>185</sup> Cf. Informação Técnica nº 13/2019/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI.

de uso tradicional demarcadas ou não; b) se foi realizada consulta às comunidades tradicionais afetadas pela pavimentação; c) se foi elaborado EVE e quais as razões da sua não realização, se for o caso; d) se houve, e algum momento, discussão quanto a alternativas logísticas; e) se há interesse em firmar um acordo extrajudicial com o MPF-AM, no sentido de garantir a adequada realização da consulta livre, prévia e informada conforme disposta na Convenção nº 169 da OIT. Especificamente à SEMA e ao ICMBio foi questionado que esclarecesse se foram consultadas as comunidades tradicionais afetadas no âmbito do licenciamento ambiental; se foram verificados os impactos sobre tal público e as medidas necessárias em relação a esses impactos e se existia um mapeamento de uso de recursos extrativistas em áreas de uso tradicional nesta região e seus ramais. Abaixo a **Tabela 5** com a resposta dos órgãos:

**Tabela 5:** Respostas à solicitação do MPF

ÓRGÃO	RESPOSTA	DOCUMENTO
<b>SEMA</b>	Informa que vem desenvolvendo articulação para garantir participação das populações tradicionais na gestão local e também que oficiou o IBAMA sobre a necessidade de realização de consulta aos Conselhos Gestores das UCs da BR-319. Em seguida a SEMA encaminha ao IBAMA Nota Técnica <sup>186</sup> em que se posiciona favoravelmente à renovação da licença para manutenção/conservação da rodovia.	Ofício nº 776/2019/GS/SEMA
<b>FUNAI</b>	Através do histórico do ECI da BR-319, o órgão avaliou que a quantidade de TIs foi apresentada inicialmente como 47 pois havia uma expectativa de diferentes atores, incluindo a própria FUNAI, de que o licenciamento ambiental do trecho do meio fosse possibilitar a demarcação e regularização desses territórios. A FUNAI atribuiu ainda ao esforço interministerial esse entendimento. Afirmou também que, a partir de 2015, quando o IBAMA (órgão licenciador) solicitou novo TR à FUNAI, as normativas e os interesses já haviam mudado, quando comparado ao período anterior, e, portanto, não caberia mais abarcar grandes extensões de terras com fins de regularização fundiária e ambiental no âmbito deste procedimento. A respeito da consulta prévia nos termos da Convenção 169 da OIT, a FUNAI respondeu que estariam sendo realizadas por meio do ECI. Afirmou ainda sobre a proposta de acordo que a FUNAI está cumprindo o que lhe cabe no licenciamento ambiental.	Informação Técnica nº 97/2019/COTRAM/CGLI C/DPDS-FUNAI.

<sup>186</sup> Cf. Nota Técnica/SEMA/ N° 040/2019.

<b>DNIT</b>	Sobre a consulta, o órgão não respondeu diretamente e afirmou que comunidades indígenas e tradicionais estão sendo representadas por órgãos intervenientes e o licenciamento do trecho do meio corre na devida legalidade. Afirmou que a redução da quantidade de TIs se dava em razão do cumprimento da Portaria nº 60/2015 e que a própria FUNAI concordou com essa redução. Com relação ao EVE, afirmou que o mesmo foi realizado na década de 70. A respeito da elaboração dos projetos de engenharia, explicou que foram iniciados em 2005, antes da publicação da Portaria/DG nº 1705/2007, que determinava a realização do EVTEA Além disso, posteriormente teria sido publicada Portaria/DG nº 1562 de 2008, que dispensava EVTEA para obras do PAC. Afirmou, por fim, que não teria interesse em assinar o acordo proposto.	Ofício nº 35766/2019/ASSTEC/G AB - DG/DNIT SEDE
<b>IBAMA</b>	Via ofício afirmou que seguiu as definições e recomendações da FUNAI com relação ao TR de 2011 sobre o ECI. Informou ainda que a consulta aos povos tradicionais é de responsabilidade dos órgãos intervenientes que representam essas comunidades e citou o parecer da AGU que desobriga o IBAMA a observar esse procedimento. Afirmou também que novas consultas públicas deverão ser realizadas, possibilitando a participação social. Se omitiu quanto ao acordo proposto e afirmou que está seguindo todos os procedimentos legais do licenciamento ambiental do trecho do meio.	Ofício nº 268/2019/COTRA/CGLI N/DILIC
<b>ICMBio</b>	Afirmou que, quanto ao questionamento se foram consultadas as comunidades, entende que essa atribuição é do órgão licenciador e dos órgãos intervenientes, FUNAI, FCP, IPHAN e Ministério da Saúde. Como não havia TR definitivo, informou que não poderia proceder a qualquer análise dos impactos nas populações envolvidas. Além disso, registrou que mapeou extrativismo de recursos naturais em áreas de uso tradicional da Reserva do Lago do Capanã Grande.	Informação Técnica nº 18/2019- DMA/CGIMP/DIBIO/ICM Bio

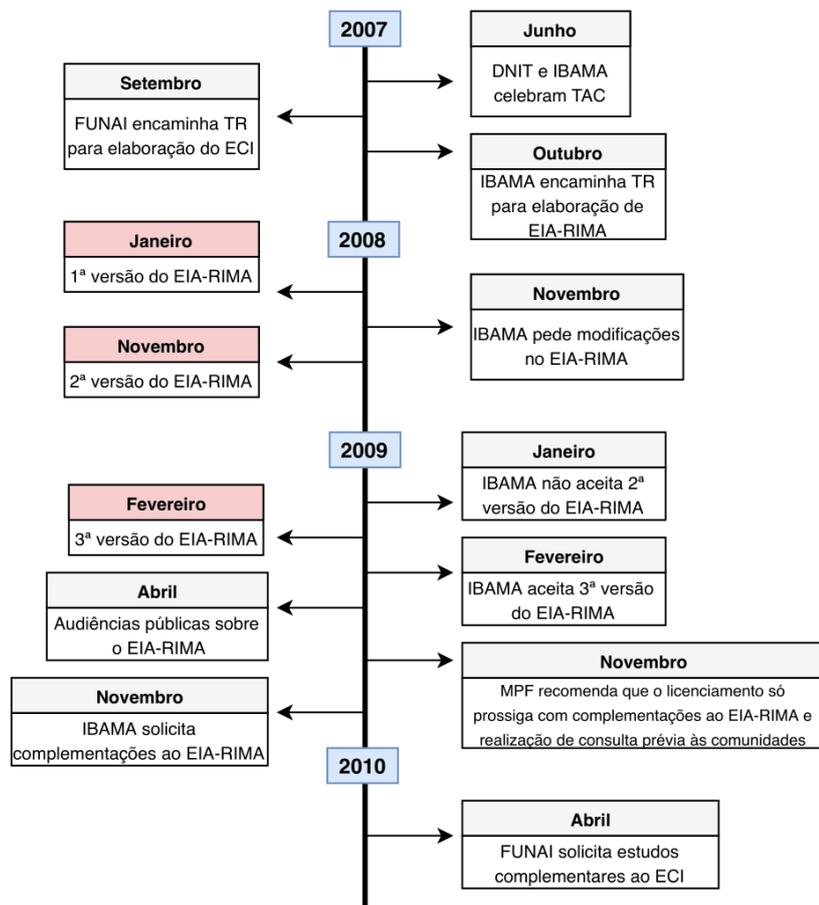
Fonte: Elaboração própria.

Em outubro de 2019, o IBAMA concedeu a renovação da LI nº 1111/2016, que permitiu atividades de manutenção/conservação na faixa de domínio da rodovia no trecho do meio. Essa licença foi retificada em abril de 2020.

Em julho de 2020, o DNIT apresentou<sup>187</sup> a 4ª versão do EIA/RIMA, que foi completada com seu respectivo ECI em setembro do mesmo ano. Essa versão está, no momento<sup>188</sup>, sob análise do IBAMA e da FUNAI.

As **Figuras 9, 10 e 11** resumem as movimentações administrativas a respeito do EIA/RIMA:

**Figura 9:** Movimentações administrativas a respeito do EIA/RIMA de 2007 a 2010

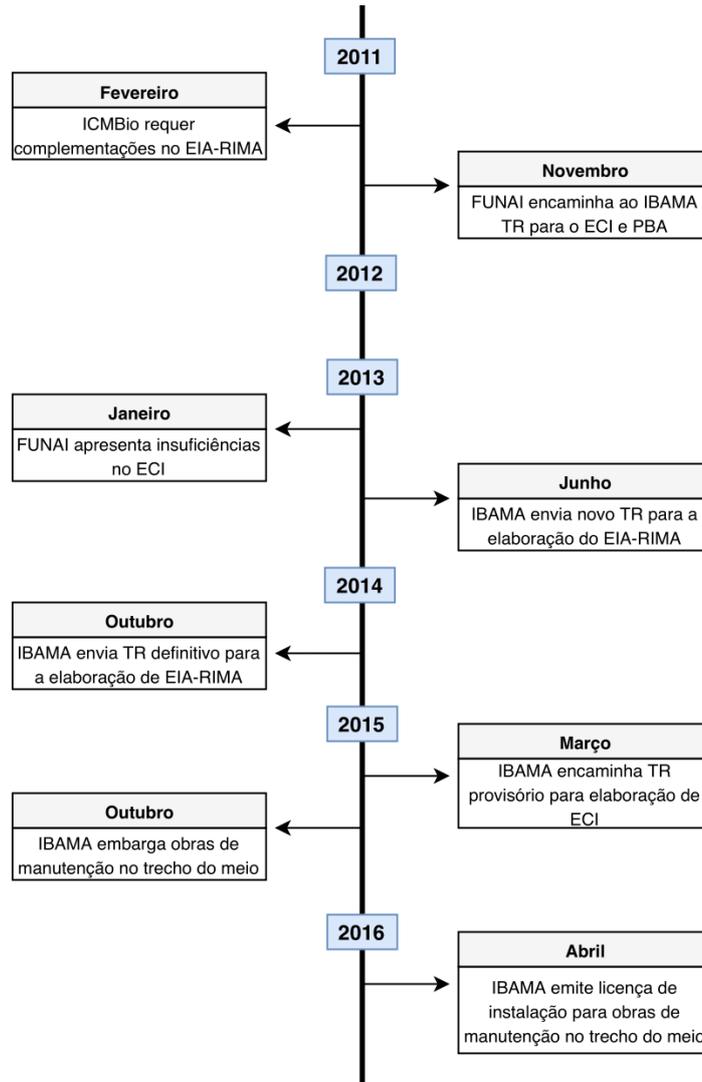


Fonte: Elaboração própria.

<sup>187</sup> Cf. Ofício nº 81707/2020/CEPAM-/ CGMAB/DPP/DPP/DNIT SEDE.

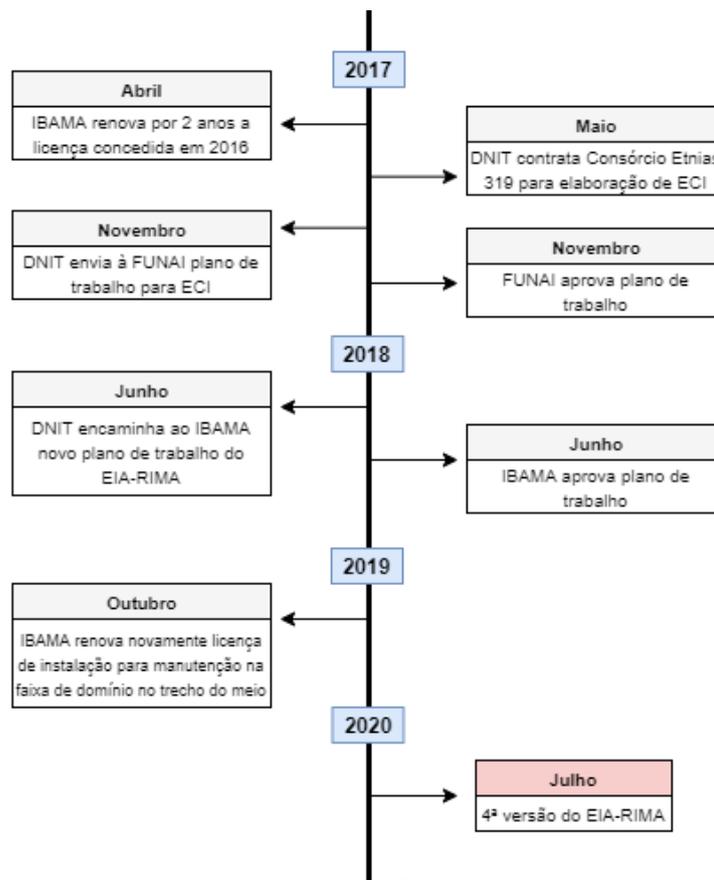
<sup>188</sup> Dezembro de 2020

**Figura 10:** Movimentações administrativas a respeito do EIA/RIMA de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

**Figura 11:** Movimentações administrativas a respeito do EIA/RIMA de 2017 a 2020



Fonte: Elaboração própria.

### 5.3. Programas e portarias do Governo Federal

Em nível nacional foram criados diversos programas e normativas que são relevantes para a compreensão do PTD da BR-319. Esta seção discorre sobre eles.

Foi criado pelo MMA, em 2002, o ARPA<sup>189</sup>, uma política pública que busca promover a conservação e a proteção permanente de 60 milhões de hectares na Amazônia brasileira por

<sup>189</sup> BRASIL. Decreto nº 4.326 de 08 de agosto de 2002. Institui no âmbito do MMA, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia- ARPA e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4326.htm)>. Último acesso em: 05 jan 2021.

meio da criação e fortalecimento de UCs<sup>190</sup> na região amazônica, com UCs dentro da área de influência do trecho do meio da BR-319.

Em 2004, foi publicada pelo Governo Federal, em novembro, a Portaria Interministerial nº 273/2004<sup>191</sup>, que instituiu o Programa Nacional de Regularização Ambiental de Rodovias Federais. Essa Portaria se destinava a viabilizar a regularização ambiental de rodovias que já haviam sido construídas, mas que estavam em desconformidade com as regras ambientais vigentes à época.

O instrumento permitiu, em seu art. 5º, a dispensa de licenciamento ambiental de obras de manutenção, conservação e restauração de rodovias já pavimentadas, vedando obras de aumento de capacidade sem o prévio licenciamento. Além disso, conforme descrito na **subseção 5.1** acima, a Portaria determinou a assinatura de Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta entre DNIT e IBAMA com a finalidade de regularização ambiental, como foi o caso daquele celebrado acerca do trecho do meio da BR-319.

Três anos depois, em 2007, o trecho do meio da BR-319 foi incluído como prioridade no âmbito do PAC<sup>192</sup>, indicando que já naquele momento era um projeto de infraestrutura relevante para o Governo Federal.

Em 2008, foi criado o GT BR-319<sup>193</sup> com o objetivo de acompanhar o licenciamento ambiental do trecho do meio da BR-319 e elaborar diretrizes para planejar medidas preventivas em relação aos impactos socioambientais do empreendimento. Compuseram o grupo diversos órgãos governamentais interessados, como IBAMA, ICMBio e MMA, Ministério dos Transportes, Ministério da Integração Nacional, Governos dos Estados do Amazonas e de Rondônia e Universidade Federal do Amazonas. O GT concluiu, em seu Relatório Final<sup>194</sup>, pela necessidade de se implementar UCs na região, bem como formar um Comitê Gestor para planejar e monitorar a implementação dessa e de outras ações previstas para a área de influência do trecho do meio da BR-319.

---

<sup>190</sup> Unidade de conservação se refere a um “[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”, segundo a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

<sup>191</sup> Essa Portaria foi publicada conjuntamente pelo MMA e o Ministério dos Transportes (atual Ministério da Infraestrutura) em 3 de novembro de 2004.

<sup>192</sup> O PAC foi uma política pública voltada à promoção do crescimento econômico criada em 2007 que promoveu a execução de grandes obras de infraestrutura no Brasil.

<sup>193</sup> Cf. Portaria nº 295, de 22/09/2008, do MMA.

<sup>194</sup> Cf. Aviso Circular nº 030/GM/MMA.

No ano seguinte, em 2009, foi criado, pela Portaria Interministerial nº 001/2009, o Comitê Gestor Interministerial da BR-319. Formado por diferentes ministérios como o de Transportes e o do Meio Ambiente, bem como ICMBio, IBAMA e Polícia Federal e, posteriormente, também INCRA, FUNAI e Ministério da Defesa<sup>195</sup>, tinha a função de coordenar previamente ações a serem adotadas na execução da obra de restauração do trecho do meio da rodovia. Segundo os relatórios das reuniões, o Comitê também tinha como objetivos desenvolver uma fórmula inovadora de gestão e adotar medidas de governança ambiental, garantindo, assim, a presença do poder público na região.

O Comitê foi dividido em subgrupos para tratar de temas específicos: (i) subgrupo 1 para estabelecer TR para contratação de consultoria para elaborar plano de consolidação territorial das UCs; e (ii) subgrupo 2 para elaboração de plano de desenvolvimento e regularização fundiária e ambiental do trecho do meio. Até 2011, o Comitê e seus subgrupos foram ativos, sendo que realizaram 14 reuniões gerais e mais de 20 reuniões dos subgrupos. Por exemplo, foram debatidas as seguintes temáticas: criação e gestão de UCs, regularização fundiária e ambiental, postos de fiscalização ao longo da BR-319 e direitos humanos das comunidades locais.

Segundo Informação Técnica<sup>196</sup> da FUNAI de 22/02/2019, depois de oito anos a FUNAI ainda não havia recebido qualquer relatório ou resultados do Comitê ou seus subgrupos. Além disso, em audiência pública<sup>197</sup> realizada no Senado Federal, em 2018, a respeito da recuperação do trecho do meio da BR-319, nada foi mencionado a respeito do Comitê Gestor Interministerial. Na ocasião, ainda, foi criado um novo GT, o GT-319, sem aparente ligação ou continuidade com o Comitê Gestor.

Voltando ao ano de 2010, o trecho do meio da BR-319 foi incluído novamente dentre os projetos de infraestrutura prioritários do Governo Federal, no PAC II.

Ao final do mesmo ano, o Governo Federal estabeleceu o Decreto nº 7.378/2010<sup>198</sup>, em que instituiu o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal – MacroZEE,

---

<sup>195</sup> Esses últimos três órgãos só se tornaram membros do Comitê após a publicação da Portaria Interministerial nº 02/2009, publicada 6 meses depois, em dezembro de 2009.

<sup>196</sup> Cf. Informação Técnica nº 13/2019/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI.

<sup>197</sup> Audiência pública da Comissão de Infraestrutura do Senado sobre a recuperação da BR-319, realizada em 04 de setembro de 2018. Disponível na íntegra em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7897&codcol=59>>.

<sup>198</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7378.htm)>.

prevendo a recuperação do trecho do meio da BR-319 como parte de uma estratégia de transição para sustentabilidade. Segundo texto que segue ao Decreto:

(...) o alcance das estratégias propostas para esta Unidade Territorial recomenda situação de forte governança para a recuperação da rodovia BR-319, que por atravessar extensa área de floresta ombrófila densa requer extremos cuidados. Deve-se optar pela implantação da rodovia nos moldes de uma 'estrada-parque', ouvido o Comitê Gestor da BR-319, criado pela Portaria Interministerial nº 1, de 19 de março de 2009, cumprindo-se também com todos os requerimentos previstos para seu licenciamento e com a proteção e implementação das Unidades de Conservação na área de influência da rodovia, segundo determinação do Grupo de Trabalho Interministerial da BR-319.

Um ano depois, foram publicadas duas portarias: a Portaria Interministerial nº 419/2011 e a Portaria Interministerial nº 423/2011. A primeira, publicada pelo MMA e os Ministérios da Justiça, da Cultura e da Saúde, regulamentou a atuação da FUNAI, FCP, IPHAN e Ministério da Saúde no processo de licenciamento ambiental federal. Essa Portaria é relevante para o PTD da BR-319 devido às celeumas em torno da competência entre IBAMA e IPAAM em relação ao licenciamento ambiental do trecho do meio da BR-319, que foram objeto de discussão judicial<sup>199</sup>. A Portaria afirmou que os processos de licenciamento ambiental de competência federal ficam a cargo do IBAMA, mas ainda assim não colocou fim ao debate.

A segunda portaria, emitida pelo MMA e Ministério dos Transportes, instituiu o PROFAS com objetivo de facilitar o licenciamento ambiental de rodovias federais pavimentadas. Em seu artigo 5º, autoriza a execução de atividades de manutenção, conservação e restauração das rodovias incluídas no PROFAS, entre os quais constam dois trechos da BR-319: 63,9 km no estado de Rondônia, desde a divisa com o estado do Amazonas até o entroncamento com a BR-364; e 141,5 km no estado do Amazonas, desde a divisa com o estado de Rondônia até o entroncamento com a BR-230.

O ano de 2012 foi marcado por mudanças no Código Florestal<sup>200</sup>, alterando a legislação a respeito do controle de desmatamento, APPs e reserva legal. Além disso, foram estabelecidos dispositivos específicos para a região da Amazônia Legal.

---

<sup>199</sup> Cf. Termo de Compromisso firmado entre DNIT e IBAMA em 22/12/2014.

<sup>200</sup> Lei 12.651/12. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>.

No ano seguinte, em julho, duas portarias importantes foram editadas. A Portaria Interministerial nº 288/2013<sup>201</sup> deu seguimento à Portaria editada em 2011<sup>202</sup> e prorrogou o PROFAS. Essa portaria se aplicou aos trechos da BR-319 compreendidos entre Porto Velho/RO e Humaitá/AM e entre Careiro/AM e Manaus/AM, excluindo, assim, o trecho do meio, por se tratar de obra de reconstrução e não mera pavimentação. Já a Portaria nº 289/2013<sup>203</sup> tratou dos procedimentos relativos ao licenciamento ambiental de rodovias federais.

Dois anos depois, em 2015, a Portaria nº 60/2015 estabeleceu os procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal (FUNAI, FCP, IPHAN e Ministério da Saúde) em processos de licenciamento ambiental da competência do IBAMA. Também definiu conceitos importantes para o procedimento, além de estabelecer como e em que prazo deverão se manifestar os órgãos. Chama a atenção, em seu Anexo I, a definição de parâmetros territoriais para considerar intervenções em TIs ou em territórios quilombolas:

**Tabela 6:** Definição de parâmetros territoriais para considerar intervenções em TIs ou em territórios quilombolas

TIPOLOGIA	DISTÂNCIA (KM)	
	AMAZÔNIA LEGAL	DEMAIS REGIÕES
Empreendimentos lineares (exceto rodovias):		
Ferrovias	10 km	5 km
Dutos	5 km	3 km
Linhas de transmissão	8 km	5 km
Rodovias	40 km	10 km
Empreendimentos pontuais (portos, mineração e termoelétricas):	10 km	8 km

<sup>201</sup> Editada pelo MMA e Ministério dos Transportes.

<sup>202</sup> Cf. Portaria Interministerial 423/2011.

<sup>203</sup> Editada pelo MMA.

Aproveitamentos hidrelétricos (UHEs e PCHs):	40 km* ou reservatório acrescido de 20 km à jusante	15 km* ou reservatório acrescido de 20 km à jusante
--	---	---

\*medidos a partir do eixo(s) do(s) barramento(s) e respectivo corpo central do(s) reservatório(s)

Fonte: Portaria Interministerial nº 60/2015.

Essa limitação, que no caso da BR-319 se restringe a 40 km da rodovia, foi objeto de questionamento pelo MPF-AM<sup>204</sup> e de estudos por diversas entidades.<sup>205</sup> Segundo Nota Técnica publicada pela Fundação Getúlio Vargas, o marco estabelecido pela Portaria deve ser considerado como parâmetro mínimo e não máximo para a consideração de TIs em projetos de infraestrutura.<sup>206</sup>

No ano de 2016, foi criado o PPI no âmbito da Presidência da República. De acordo com a lei que o instituiu<sup>207</sup>, o PPI é organizado em duas estruturas: o Conselho do PPI e a Secretaria do PPI.<sup>208</sup> Segundo a lei, os projetos qualificados no PPI serão tratados como de interesse estratégico e terão prioridade nacional perante todos os agentes públicos em todas as esferas administrativas. Nesse sentido seu artigo 17 determina que:

Os órgãos, entidades e autoridades estatais, inclusive as autônomas e independentes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com competências de cujo exercício dependa a viabilização de empreendimento do PPI, **têm o dever de atuar, em conjunto e com eficiência, para que sejam concluídos, de forma uniforme, econômica e em prazo compatível com o caráter prioritário nacional do empreendimento, todos os processos e atos administrativos necessários à sua estruturação, liberação e execução.**

**§ 1º Entende-se por liberação a obtenção de quaisquer licenças, autorizações, registros, permissões, direitos de uso ou exploração, regimes especiais, e títulos equivalentes, de natureza regulatória, ambiental, indígena, urbanística, de trânsito, patrimonial pública, hídrica, de proteção do patrimônio cultural, aduaneira, minerária, tributária, e quaisquer outras, necessárias à implantação e à operação do empreendimento.** (grifo nosso)

<sup>204</sup> Cf. Recomendação nº 02/2016. Disponível em:

<<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/recomendacao-02-2016.pdf>.>

<sup>205</sup> Cf. IDESAM, BR-319 como propulsora do desmatamento: simulando o impacto da Rodovia Manaus-Porto Velho, p. 46.

<sup>206</sup> Cf. Nota Técnica “Parâmetros para a consulta e para o respeito dos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais atingidas por empreendimentos de infraestrutura”.

<sup>207</sup> Lei nº 13.334/16.

<sup>208</sup> O Conselho é o órgão colegiado que avalia e recomenda ao Presidente da República os projetos que integrarão o PPI e decide sobre temas relacionados à execução dos contratos de parcerias e desestatizações. A Secretaria, vinculada ao Ministério da Economia, atua em apoio aos Ministérios e às Agências Reguladoras para a execução das atividades do Programa.

A BR-319 foi qualificada como projeto de infraestrutura prioritário na 9ª Reunião do Conselho do PPI, por meio da Resolução nº 52 de maio de 2019.<sup>209</sup>

Mais recentemente, em junho de 2020, o Conselho do PPI editou uma resolução<sup>210</sup> que possibilitou a realização de audiências públicas em formato online para os projetos de infraestrutura qualificados no programa:

Art. 2º O órgão ou entidade referido no art. 1º desta Resolução poderá realizar audiências públicas de forma virtual e remota, com a utilização de mecanismos de tecnologia da informação, como alternativa à realização de audiência pública de modo presencial.

No mesmo ano, em novembro, foi editada a Portaria Interministerial<sup>211</sup> nº 01/2020, que dispõe sobre a regularização de rodovias federais. Essa portaria pretende a simplificação do processo de liberação das obras, pois, entre outras medidas, dispensa a apresentação prévia de TR pelo IBAMA e retira a necessidade de emissão de LI para alguns projetos, substituída por uma "Autorização de Operação". Com relação à competência para o licenciamento, o artigo 8º dispõe que:

Os processos de regularização ambiental poderão ser abertos por Unidade da Federação, considerando todos os trechos e segmentos da malha rodoviária pavimentada em operação e sem a devida licença ambiental de operação.

Assim sendo, desde 2002, uma série de programas e portarias federais que refletem no desenvolvimento não apenas do trecho do meio, mas da rodovia BR-319, foram publicados. Isso sobretudo em relação ao licenciamento ambiental e questões socioambientais por ele abarcadas, como UCs e TIs.

## 5.4. Editais publicados pelo DNIT

Como vimos na **subseção 3.1**, o DNIT é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Infraestrutura, cujo papel é implementar a política formulada para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção,

---

<sup>209</sup> Ver andamento em: <<https://www.ppi.gov.br/apoio-ao-licenciamento-ambiental-da-rodovia-br-319-am-ro-pavimentacao-do-segmento-central-km-250-ao-km-65570>>.

<sup>210</sup> Resolução nº 136 de 10 de junho de 2020.

<sup>211</sup> Editada pelo MMA e Ministério da Infraestrutura.

restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais.

No caso da BR-319, o DNIT é o poder concedente de processos licitatórios diversos, referentes a serviços de manutenção ou mesmo a estudos necessários. Esta subseção busca esclarecer, considerando o período a partir da qualificação do trecho do meio pelo PPI em 2019, como os editais de licitação e respectivos TRs expedidos pelo DNIT sobre a BR-319 abordam questões socioambientais.

É importante ressaltar que os processos licitatórios em si não foram analisados, mas tão somente os textos dos editais e TRs. É dizer, o resultado dos certames não é objeto desta subseção, assim como qualquer tratativa prévia.

Inicialmente, por meio de busca exploratória no Portal da Transparência do Governo<sup>212</sup>, foram levantados 335 editais de licitação, sem filtro temporal. Desse montante, em um primeiro momento, foram selecionados 35 editais referentes a obras de manutenção da BR-319 ou contratação de estudos prévios.

Em um segundo momento, uma nova seleção foi feita considerando o período de 08 de maio de 2019, data em que o trecho do meio foi qualificado como obra prioritária no âmbito do PPI<sup>213</sup> até hoje; resultando em 9 editais do DNIT, elencados na **Tabela 7**.

**Tabela 7:** Editais publicados pelo DNIT

EDITAL	ANO	PODER CONCEDENTE	MODALIDADE DE LICITAÇÃO	OBJETO	SEGMENTO DA BR-319	CRITÉRIO DE JULGAMENTO	VALOR ESTIMADO
206/2019-01	2019	DNIT/Superintendência Regional do Estado do Amazonas	Pregão eletrônico	Serviços de manutenção (conservação/recuperação)	Km 513,80 a 590,10	Menor preço	R\$ 63.834.639,09
215/2019-01	2019	DNIT/Superintendência Regional do Estado do Amazonas	Pregão eletrônico	Serviços de manutenção (conservação/recuperação)	Km 261,10 a 346,20	Menor preço	R\$ 41.920.811,89
216/2019-01	2019	DNIT/Superintendência	Pregão eletrônico	Serviços de manutenção (conservação/recuperação)	Km 346,20 a 433,10	Menor preço	R\$ 49.704.604,69

<sup>212</sup> Para pesquisa de licitações no Portal da Transparência: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes/consulta?ordenarPor=dataResultadoCompra&direcao=desc>>.

<sup>213</sup> Resolução nº 52 do Conselho do PPI, convertida no Decreto nº 9.972 de 14 de agosto de 2019.

		Regional do Estado do Amazonas					
0335/2019-00	2019	DNIT/Comissão de Licitação da Diretoria Executiva	RDC eletrônico	Elaboração de estudos e projetos básico e executivo de engenharia para pavimentação e melhoramentos	Km 250,70 a 346,20; Km 346,20 a 433,10; Km 433,10 a 513,80; Km 513,80 a 590,10; e Km 590,10 a 656,40	Menor preço	R\$ 24.693.700,82
175/2020-01	2020	DNIT/Superintendência Regional do Estado do Amazonas	Pregão eletrônico	Serviços de manutenção (conservação/recuperação)	Km 433,10 a 513,80	Menor preço	R\$ 119.969.322,58
0216/2020-00	2020	DNIT/Comissão de Licitação da Diretoria Executiva	RDCi eletrônico	Elaboração de estudos e projetos básico e executivo de engenharia para reconstrução	Km 198,20 a 250,00	Menor preço	Sigiloso
230/2020-01	2020	DNIT/Superintendência Regional do Estado do Amazonas	Pregão eletrônico	Serviços de manutenção (conservação/recuperação)	Km 178,50 a 260,70	Menor preço	R\$ 110.689.134,61
231/2020-01	2020	DNIT/Superintendência Regional do Estado do Amazonas	Pregão eletrônico	Serviços de manutenção (conservação/recuperação)	Km 346,20 a 433,10	Menor preço	R\$ 142.523.696,17
232/2020-01	2020	DNIT/Superintendência Regional do Estado do Amazonas	Pregão eletrônico	Serviços de manutenção (conservação/recuperação)	Km 261,10 a 346,20	Menor preço	R\$ 117.346.629,40

Fonte: elaboração própria

A sistematização e análise desses editais foi feita com auxílio do software Nvivo, que permite a identificação de padrões em documentos textuais.

Dentre os editais, 4 foram publicados em 2019 e 5 em 2020, estes últimos com valores superiores a R\$ 100 milhões. A modalidade licitatória predominante é o pregão eletrônico, sobre o qual se discorreu na **seção 3**. Há também casos de RDC eletrônico.

O objeto dos editais se refere a serviços de manutenção na BR-319, especialmente em seu trecho do meio, ou ao desenvolvimento do projeto básico e de engenharia para esse particular

segmento. No primeiro caso, o poder concedente é a Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas, enquanto no segundo é a Comissão de Licitação da Diretoria Executiva do órgão; de modo que divisões diferentes do DNIT atuam licitando em relação à BR-319.

Ainda no que tange o objeto, cabe destacar que os editais nº 215/2019-01 e 232/2020-01 licitam o mesmo objeto: serviços de manutenção (conservação/recuperação) no trecho entre os km 261,10 e 346,20. O mesmo ocorre com os editais nº 216/2019-01 e 231/2020-01 em relação ao trecho entre os km 346,20 e 433,10 da BR-319. Nesses casos particulares, documentos adicionais da licitação foram verificados, indicando que o edital nº 215/2019-01 possui um recurso administrativo em andamento<sup>214</sup> e que os demais possuem termo de adjudicação, que concede o objeto licitado ao vencedor do certame, firmado pela Administração Pública.

No que diz respeito a questões socioambientais, são abordadas, inicialmente, em relação ao trabalho infantil e em condições análogas à de escravo, bem como a diversidade no âmbito dos critérios para participação no certame. Exige-se que os participantes declarem que (i) não empregam menores de 18 anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre; (ii) não empregam menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz a partir de 14 anos; (iii) não possuem trabalhadores submetidos a condições degradantes ou situações de trabalho forçado em sua cadeia produtiva; (iv) cumpram a reserva de cargos para pessoas com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social; e (v) cumpram regras de acessibilidade. A declaração é feita em sistema eletrônico e não exige comprovação.

Direitos trabalhistas predominam nos editais, de modo que aparecem em outros momentos. Um deles é aquele da fase de habilitação, em que se exige a apresentação de Certidão Negativa de Débito Trabalhista ou Certidão Positiva com Efeito de Negativa perante a Justiça do Trabalho, atestando a regularidade trabalhista do licitante vencedor.

Outro momento é aquele em que se dispõe sobre as obrigações do poder concedente e da contratada. Cabe ao DNIT assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, como o pagamento de salários e concessão de férias. Além disso, ao órgão também compete assegurar que o ambiente de trabalho, quando o serviço seja exercido em suas dependências ou local pelo DNIT designado, esteja de acordo com as normas vigentes de saúde e segurança no trabalho.

---

<sup>214</sup> Cf. Processo SEI nº 50601.001038/2019-17.

Por sua vez, a contratada é responsável pelo cumprimento das obrigações trabalhistas, previstas em lei ou Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo ou equivalentes das categorias profissionais de seus funcionários, assegurando a saúde, segurança e bem-estar no ambiente de trabalho. Isso abarca, por exemplo, a proibição ao trabalho infantil, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos; o treinamento de funcionários acerca da segurança sobre o trabalho em rodovias e a relevância do uso de Equipamentos de Proteção Individual; a adoção de medidas que reduzem riscos ocupacionais; entre outros. O não cumprimento dessas obrigações leva a rescisão contratual por ato unilateral da Administração Pública.

Os editais e respectivos TRs também abordam questões ambientais. Os estudos de viabilidade ambiental, assim como técnica e econômica, são dispensados em todos os editais relativos a serviços de manutenção (conservação/recuperação), com fundamento na Instrução de Serviço da Diretoria Geral do DNIT nº 06/2007<sup>215</sup>, que estabelece, em seu artigo 3 (e), em relação a obras de manutenção de transportes, que “por ser dever da União a manutenção dos bens públicos, não é necessária a realização de estudos de viabilidade”.

Similarmente, a licença ambiental também é dispensada, conforme a Instrução Normativa do IBAMA nº 02/2010<sup>216</sup>, que autoriza, em seu artigo 10, sem licenciamento ambiental, atividades de conservação e recuperação em rodovias pavimentadas e suas faixas de domínio. Cabe destacar o termo “rodovias pavimentadas”, que implica em considerar o trecho do meio da BR-319, ao qual os editais em sua maioria se referem, como pavimentado.

A despeito, à contratada se aplica a Instrução Normativa do DNIT nº 03/2011<sup>217</sup>, sobre responsabilidade ambiental no âmbito dos empreendimentos do órgão. Ainda, os editais se referem expressamente à obrigação de, quando aplicável, utilizar, comprovadamente, matéria-prima florestal sustentável (por exemplo, parte de Plano de Manejo Florestal Sustentável) e agregados reciclados, nos casos em que há oferta.

Assim, os editais mais recentes do DNIT sobre a BR-319, em particular seu trecho do meio, abordam questões socioambientais com atenção aos direitos trabalhistas e à responsabilidade ambiental. Todas as obrigações se restringem ao ambiente de trabalho e a

---

<sup>215</sup> Para mais, ver: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/central-de-conteudos/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/2018/instrucao-de-servico-06-2018-colegiada-manual-de-diret-p-gest-acomp-e-fiscalizacao-de-contratos-ba-072-de-16-04-2018-sei-0872710.pdf>

<sup>216</sup> Ver texto completo em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-2-2010-77812.html>

<sup>217</sup> Ver texto completo em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/central-de-conteudos/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/2011/instrucao-de-servico-no-03-de-04-02-11-dg-responsabilidade-ambiental.pdf>

atuação do licitante vencedor, posterior contratada, na prestação dos serviços; com exceção de autodeclaração sobre inexistência de condições degradantes ou situações de trabalho forçado, exigida dentre os critérios de participação nas licitações.

## 6. Considerações sobre a proteção e o respeito aos direitos humanos no Processo de tomada de decisão da BR-319

Como mostrou a **seção 2**, os POs e a Agenda 2030 da ONU consolidam o paradigma de que Estados e empresas têm uma responsabilidade compartilhada em relação aos direitos humanos e a obrigação de não deixar ninguém para trás, especialmente no contexto de promoção do desenvolvimento sustentável.

Em projetos de infraestrutura, a implementação desse novo paradigma deve considerar as particularidades normativas locais sobre o planejamento e execução de empreendimentos. Nesse sentido, a **seção 3** discorreu sobre o PTD de projetos de infraestrutura no Brasil, com atenção às rodovias federais.

Ocorre que o PTD previsto no plano normativo se desenvolve de forma mais complexa no plano concreto. A **seção 5** explorou essa complexidade com foco em diferentes aspectos do PTD da BR-319, especialmente o seu trecho do meio. Discorreu sobre a competência para regulação ambiental e sobre o desenvolvimento do EIA/RIMA e do ECI do trecho do meio, bem como sobre a atuação federal em relação à rodovia, seja por meio de políticas públicas, seja por meio de editais de licitação.

Considerando isso, esta seção tece considerações sobre a proteção e o respeito aos direitos humanos no PTD da BR-319. Em particular, a **subseção 6.1** aborda os diferentes papéis que o Estado assume no PDT da BR-319, o que não o exime de seu dever primário de proteção aos direitos humanos, mas lhe dá nova configuração. A **subseção 6.2** foca na complexidade do PTD e como isso é um desafio para a proteção e respeito aos direitos humanos de comunidades locais. A **subseção 6.3**, que encerra esta seção, explora lacunas em relação à participação social.

## 6.1. Diferentes papéis que o Estado assume e a proteção aos direitos humanos

Como já mencionado, o Estado possui um papel essencial não apenas na promoção dos direitos humanos, como também na garantia do respeito aos direitos humanos no âmbito dos negócios. O caso da BR-319, especialmente o seu trecho do meio, retrata quatro papéis específicos do Estado, de: (i) prestar o serviço público diretamente, de maneira descentralizada na figura do DNIT; (ii) contratar entes privados para a realização de serviços e obras essenciais na rodovia por meio de licitações; (iii) realizar o controle e fiscalização da gestão e execução da obra por meio de órgãos como IBAMA, TCU, MPF, FUNAI; e (iv) atuar no controle e na garantia de direitos que tenham sofrido qualquer violação ou abuso por meio do Poder Judiciário.

Uma vez que o Estado é o principal sujeito das obrigações das normas e compromissos internacionais de direitos humanos, e dessa forma é o principal garantidor da efetividade do regime internacional de direitos humanos, em todos os seus papéis, atividades e funções ele deve garantir o respeito aos direitos humanos e deve “liderar pelo exemplo”, como já explicitado na **subseção 2.1** (BRASIL, 2019).

Com relação a (i) **prestação de serviço público de maneira direta e descentralizada**, a construção do trecho do meio da rodovia BR-319 é um caso em que a titularidade do serviço e a gestão e execução da obra é da União, outorgado para o DNIT. Dessa forma, o DNIT detém capacidade de influência com relação à execução da obra, uma vez que ele possui a titularidade do serviço.

Os POs determinam a capacidade de influência como um aspecto específico da responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos. Ou seja, uma empresa possui essa capacidade quando ela tem a habilidade de gerar mudanças nas práticas de outros atores a fim de prevenir ou mitigar abusos de direitos humanos, e uma vez que ela possui essa capacidade, ela deve exercê-la (UNITED NATIONS, 2014).

No entanto, outros atores, incluindo o Estado, também podem ter essa capacidade de definir e ditar padrões para a realização de serviços. Assim, o DNIT pode -e deve- exercer essa capacidade de maneira a promover o respeito aos direitos humanos e prevenir ou mitigar os impactos adversos a esses direitos no momento de planejamento e execução do serviço público, uma vez que é de sua titularidade.

Com relação à (ii) **contratação de entes privados para a realização de serviços e obras essenciais da rodovia por meio de licitações**, cabe esclarecer que a contratação serve para auxiliar no desempenho do escopo sem transferir direitos e prerrogativas sobre a obra, de modo que o DNIT permanece como seu titular.

Mundialmente, as administrações públicas são responsáveis por grande parcela da movimentação econômica de seus países, sendo o governo o principal consumidor da economia nacional. De acordo com o estudo elaborado através de cooperação técnica entre a CEPAL e o MMA, os gastos públicos dos países latino-americanos giram em torno de 24% do PIB e, no Brasil, essa parcela é de aproximadamente 20,2%<sup>218</sup>.

Diante de tamanho poder de compra dos Estados, as compras e contratações públicas devem ser encaradas como um instrumento relevante para a produção de bens e serviços que promovam o desenvolvimento sustentável, com atenção não apenas a questões econômicas, mas também socioambientais. É nesse sentido que a Lei Federal nº 12.349/2010 alterou o artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/1993, para incluir dentre os objetivos das licitações a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”.

O artigo está alinhado com a meta 12.7 dos ODS, com a qual o Brasil se comprometeu para “promover práticas de contratações e gestão públicas com base em critérios de sustentabilidade, de acordo com as políticas e práticas nacionais”<sup>219</sup>. Isso não apenas no momento da contratação em si de uma licitação, como também no planejamento e na execução do contrato.

Assim, cabe ao poder público, no ato de compras e contratações, esclarecer suas expectativas com relação ao respeito aos direitos humanos por parte das empresas por meio de mecanismos como: editais de licitação com critérios de seleção e/ou exclusão de empresas do processo licitatório que observem o respeito aos direitos humanos; cláusulas e/ou códigos de conduta que versem sobre direitos humanos nos contratos celebrados com as empresas; estudos específicos para a avaliação prévia de impactos em direitos humanos gerados pela obra; dentre outros.

---

<sup>218</sup> CEPAL. Compras públicas sustentáveis Diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro, 2017, p. 15. Disponível em: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41009/1/S1601328\\_pt.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41009/1/S1601328_pt.pdf) (acesso em 07/03/2018).

<sup>219</sup> Para mais, ver <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods12.html>> Último acesso em: 14 dez 2020.

Um exemplo vigente no Brasil é o Código de Conduta e de Respeito aos Direitos Humanos para Fornecedores de Bens e de Serviços do então Ministério dos Direitos Humanos<sup>220</sup>, cujo objetivo central é esclarecer o que se entende “por conduta ética, sustentável, socialmente responsável e comprometida com os direitos humanos, e aguardada das instituições e empresas com as quais o Ministério estabelece parcerias e contratos.” Além disso, o Código estabelece a expectativa de que seus dispositivos sejam estendidos para todos os parceiros comerciais, inclusive em cadeias de valor, dos contratados. No entanto, o Código não vincula os demais Ministérios do Governo Federal, sendo aplicável apenas no âmbito do Ministério que lhe promulgou.

É dizer, para além desse Código, não há normativa ou regulação que demande o respeito aos direitos humanos em contratações públicas. Os editais do DNIT apontados na **subseção 5.4** demonstram isso, sendo ausente qualquer dispositivo relativo aos direitos humanos, com exceção do requisito de que o contratado da Administração Pública não se valha de trabalho em condições análogas à de escravo ou infantil na execução do contrato. Contudo, esse dispositivo é rotineiro, presente em todas as contratações públicas, e não é suficiente para abarcar impactos adversos nos direitos humanos no entorno do projeto de infraestrutura ou em sua cadeia de valor, na medida em que limitado ao ambiente de trabalho do contratado.

Uma outra maneira de garantir a proteção dos direitos humanos de abusos de terceiros no âmbito dos negócios é através do (iii) **controle e fiscalização da gestão e execução do projeto de infraestrutura**, por meio de órgãos como IBAMA, TCU, MPF e FUNAI. Nesse caso, a atuação dos quatro atores é essencial para considerar uma abordagem preventiva de direitos humanos.

No que diz respeito ao IBAMA, como já mencionado, é a agência ambiental responsável pelos procedimentos a serem aplicados no licenciamento ambiental federal, como o caso do trecho do meio da BR-319, além de ter como objetivo garantir a melhoria e recuperação da qualidade ambiental com o uso sustentável dos recursos naturais. Dessa forma, resta claro que a atuação do IBAMA é essencial para atingir o ODS 9, especialmente em seu aspecto ambiental, como mencionado na **subseção 2.2**, e garantir que sejam considerados os direitos humanos das populações do entorno do empreendimento.

---

<sup>220</sup> Para acesso ao texto completo do Código, ver: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51057848/do1-2018-11-21-21-portaria-n-350-de-20-de-novembro-de-2018-51057742](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51057848/do1-2018-11-21-21-portaria-n-350-de-20-de-novembro-de-2018-51057742)> Último acesso em: 14 dez 2020.

No entanto, o IBAMA possui uma série de limitações para exercer suas funções, assim como o processo de licenciamento ambiental em si possui limitações. Conforme estudo realizado pelo Banco Mundial, o atual modelo do processo de licenciamento ambiental não é suficiente para controlar e mitigar os impactos de grandes projetos de infraestrutura tanto no meio ambiente quanto nos direitos das comunidades locais. Dentre as limitações estão a falta de comprometimento com prazos, a baixa qualidade dos estudos ambientais, a ausência de corpo técnico apto para lidar com questões relativas aos direitos humanos, para além das questões ambientais e a falta de mecanismo apropriado para a resolução de conflitos (BANCO MUNDIAL, 2008).

Já o TCU, vale lembrar, é um órgão de controle externo ao Poder Executivo, tem o papel de acompanhar as contratações realizadas pela União e verificar os processos que envolvem parcerias privadas, como editais de licitação, cláusulas contratuais, dentre outros. É, ainda, responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Pública direta e indireta. Sua atuação no caso da BR-319, especialmente o seu trecho do meio, é no sentido de garantir maior transparência com relação ao PTD, os recursos alocados ao longo desse processo e fiscalizar de maneira efetiva a prestação de contas da construção do empreendimento.

O MPF, por sua vez, é uma instituição permanente que integra o Ministério Público da União e atua na Justiça Federal. Sua atuação se dá em causas nas quais o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis podem estar ameaçados, conforme previsto no art. 127 da CF.

Ademais, o órgão realiza as providências necessárias para a investigação de irregularidades em procedimentos licitatórios e em processos de licenciamento ambiental, como é o caso do trecho do meio da BR-319. Dessa forma, ele possui a função de fiscalizar o PTD a fim de tutelar os direitos humanos dos indivíduos e grupos impactados direta ou indiretamente por projetos de infraestrutura. Para sua atuação é essencial levar em consideração os impactos no entorno do empreendimento, além de observar as normas internacionais ratificadas pelo Brasil na execução de projetos de infraestrutura.

A FUNAI, órgão indigenista oficial e vinculado ao Ministério da Justiça, possui um papel indispensável para o PTD de empreendimentos que impactam direta ou indiretamente as terras e povos indígenas, como é o caso da BR-319. O órgão deve garantir o respeito aos direitos humanos dessas comunidades, além de observar os parâmetros e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção nº 169 da OIT, que versa sobre o

dever de consulta livre, prévia e informada a povos indígenas e tribais e que será abordada na **subseção 6.3**.

Por fim, na figura do Poder Judiciário, o Estado pode atuar no (iv) **controle e na garantia de direitos**, quando provocado. Sua função somente se concretiza quando os conflitos de interesses são judicializados e, dessa forma, o Judiciário passa a desempenhar um papel fundamental na tutela dos direitos dos indivíduos e grupos impactados pelo projeto de infraestrutura.

Em sua análise do conflito de interesses, o Judiciário deve levar em consideração os compromissos e as normas internacionais de direitos humanos adotadas pelo Brasil, a fim de garantir sua efetividade e seu dever primário de proteger esses direitos. Dentre os compromissos internacionais que devem ser observados no caso da rodovia BR-319 está, importante reiterar, a Convenção nº 169 da OIT. Ademais, o Poder Judiciário desempenha um importante papel na reparação dos direitos humanos gerados.

No entanto, a alternativa judicial nem sempre se demonstra eficaz e ela não deve ser a única atuação do Estado, visto que incapaz de prevenir impactos adversos nos direitos humanos ou assegurar que não escalem.

Ademais, no presente caso, o Estado vem atuando como empreendedor de estudos e projetos de obras na figura do Exército Brasileiro. Dessa forma, ainda que não esteja representado por uma empresa estatal, o Exército, no caso da BR-319 e de muitos outros projetos de infraestrutura, atua como empresa e deve, portanto, “dar o exemplo no âmbito dos negócios”.

O Exército Brasileiro possui uma Diretoria de Obras de Cooperação, que é o órgão de apoio técnico-normativo do DEC incumbida de superintender (dirigir, inspecionar e supervisionar) a execução de obras e serviços de engenharia realizadas em proveito do Exército ou em cooperação com outros órgãos, como DNIT, mediante a celebração de convênios ou mecanismos equivalentes (parcerias)<sup>221</sup>. A título de exemplo há a Portaria nº 1624/2007 do DNIT, sobre a assinatura de um acordo com o DEC para complementar estudos já realizados pela FUA.

Para além dos quatro papéis específicos do Estado, no caso da BR-319, o Estado tem um **papel de editar normas, leis, decretos e portarias por meio do Poder Executivo e**

---

<sup>221</sup> Para mais, acesse: <<http://www.doc.eb.mil.br/>>

**Legislativo.** Aqui o papel do Estado é mais amplo, de construir um arcabouço normativo que visa proteger os direitos humanos de impactos adversos em atividades empresariais, mas também de fornecer orientação suficiente para possibilitar que as empresas respeitem esses direitos.

Para os POs é essencial que o Estado analise se as leis e normas nacionais possuem a abrangência necessária para a efetiva proteção dos direitos humanos. Esta análise deve ser contínua uma vez que o contexto de direitos humanos e o contexto dos negócios são dinâmicos. O Estado deve considerar a evolução das circunstâncias da lei ou da norma, e se ela, juntamente das políticas pertinentes, estabelece um patamar mínimo de respeito aos direitos humanos pelas atividades e relações empresariais (BRASIL, 2019).

No caso da BR-319, como mostrou a **subseção 5.3**, referente a programas do governo federal sobre a rodovia, especialmente seu trecho do meio, é possível identificar uma lacuna na atuação do Estado na edição de leis e normas que visem garantir a proteção dos direitos humanos. Nenhuma das portarias e programas editados pelo governo federal, até o momento, demonstrou priorizar a identificação, prevenção e mitigação de impactos adversos em direitos humanos das comunidades locais.

Ao contrário, os programas federais, até o momento, buscam simplificar e abreviar os processos já estabelecidos, a fim de agilizar o processo de licenciamento ambiental do trecho do meio. Como exemplo, tem-se a Portaria Interministerial (MMA e Ministério da Infraestrutura) nº 01/2020, que dispõe sobre a regularização de rodovias federais e pretende simplificar o processo de liberação das obras, ao dispensar a apresentação prévia de TR pelo IBAMA e retirar a necessidade de emissão de LI para alguns projetos, conforme explicitado pela **subseção 5.3**. Dessa forma, a grande maioria dos programas acaba por marginalizar uma análise aprofundada sobre os impactos adversos nos direitos humanos no entorno da obra.

No entanto, é importante ressaltar um esforço do governo federal ao criar o Comitê Gestor Interministerial. O Comitê, que envolveu diferentes órgãos, foi uma experiência importante de governança diante da complexidade das questões que envolvem a BR-319, em especial o trecho do meio. Os esforços do Comitê e seus subgrupos resultaram em propostas de criação de UCs, de postos de fiscalização ao longo da rodovia e de planos de gestão ambiental. Embora as atas de suas reuniões considerem direitos das populações afetadas, após a análise dos documentos, pode-se observar que as conclusões do Comitê não tiveram

desdobramentos concretos para salvaguarda desses direitos e tampouco serviram como mecanismos de denúncia da omissão dos órgãos federais quanto ao tema.

Nesse cenário, fica claro que o Estado assume diversos papéis simultaneamente em um projeto de infraestrutura, por meio dos diferentes órgãos que compõem a Administração Pública direta e indireta. No entanto, isso não o exime de seu dever primário de proteção e respeito aos direitos humanos. Ao contrário, evidencia que esse dever deve ser priorizado, de forma coerente pelos diferentes atores, para a efetivação do desenvolvimento sustentável nacional. É dizer, contratações públicas, desde o seu planejamento à sua execução, precisam levar os direitos humanos a sério para que impactos socioambientais sejam prevenidos e mitigados de modo efetivo. O Estado pode fazer isso de diferentes formas em seus vários papéis em um projeto de infraestrutura, como, por exemplo, por meio de cláusulas contratuais, códigos de conduta para contratados da Administração Pública ou ainda fortalecendo a atuação de órgãos de fiscalização e controle.

É necessário avançar nesse sentido e no caso do trecho do meio da BR-319, que ainda está em fase de planejamento, aguardando aprovação de estudos de viabilidade ambiental, oferece uma oportunidade para a adoção de uma abordagem preventiva de impactos adversos nos direitos humanos, diversa daquela tradicionalmente implementada.

## 6.2. A complexidade do Processo de tomada de decisão da BR-319

Como já mencionado, na prática, o PTD de grandes projetos de infraestrutura, por vezes, se apresenta de modo diverso daquele previsto no plano teórico-normativo, ilustrado na **seção 3**. Especificamente no caso da BR-319, o envolvimento de uma série de atores públicos, de diferentes esferas administrativas e judiciais, e privados, somado às particularidades locais e acontecimentos históricos relativos ao seu processo de desenvolvimento, tornam o PTD da rodovia bastante peculiar e complexo no plano concreto.

Tendo isso em vista, esta subseção tem como objetivo apontar as principais características e singularidades do PTD da BR-319, evidenciando como podem dificultar a proteção e o respeito aos direitos humanos das comunidades locais. Para tanto, parte dos aspectos do PTD levantados na **seção 5** serão analisados, quais sejam: (a) competência para o licenciamento ambiental; (b) EIA/RIMA; (c) programas do Governo Federal; (d) editais publicados pelo DNIT.

A disputa em torno da **(a) competência para o licenciamento ambiental** do trecho do meio foi protagonizada pelo órgão estadual (IPAAM) e órgão federal (IBAMA). Do ponto de vista normativo, a competência para o licenciamento ambiental da BR-319 é do IBAMA, tendo em vista que se trata, em especial, (i) de rodovia interestadual (Amazonas e Rondônia) e (ii) os impactos ambientais da obra são nacionais (atingem a Floresta Amazônica como um bioma)<sup>222</sup>.

Entretanto, a despeito dessas considerações, logo no início dos anos 2000, o DNIT obteve licenças ambientais junto ao IPAAM para a recuperação e pavimentação de trechos da rodovia, conforme mencionado na **seção 5**. O IBAMA nesse contexto, por sua vez, afirmou que não havia recebido nenhum pedido de licenciamento ambiental em relação à BR-319 e que entende que, de fato, a implementação, pavimentação ou duplicação da rodovia deve passar pela aprovação de licenciamento ambiental sob sua competência<sup>223</sup>.

Nesse sentido, em 2005, deu-se início ao processo para pavimentação da rodovia no órgão federal (Processo administrativo IBAMA nº 2001.006860/2005-95). O IBAMA realizou fiscalizações na rodovia e identificou uma série de irregularidades ambientais. Como consequência, aplicou multas pela realização de atividades potencialmente poluidoras sem licença ou autorização do órgão e lavrou termos de embargo, que requisitavam a paralisação das obras. Diante desse cenário, em 2007, o DNIT e IBAMA assinaram um TAC<sup>224</sup>, o qual determinou que qualquer intervenção no chamado “trecho do meio” dependeria da apresentação do EIA-RIMA.

Em meados de 2012, o DNIT passa a questionar o IBAMA sobre a possibilidade de realização de obras voltadas à conservação da rodovia, a fim de garantir a sua trafegabilidade e maior segurança aos usuários. O IBAMA, em resposta, sugeriu que o DNIT - com exceção do trecho do meio - assinasse TAC para regularização ambiental da rodovia ou buscasse o licenciamento ambiental pretendido junto ao IPAAM.

---

<sup>222</sup> De acordo com a Resolução CONAMA nº 237/97, corroborada posteriormente pela LC 140/2011.

<sup>223</sup> Cf. Ofício nº 1072/2004/PRDC/AM e Ofício nº 994/2004 - CGLIC/DILIQ/IBAMA.

<sup>224</sup> Trata-se de acordo firmado entre as partes interessadas que visa à proteção de direitos de caráter transindividual. Nele, são fixadas obrigações de fazer e não fazer e a correspondente multa para o caso de seu descumprimento. Cf. PALMA, J. B.. **Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

Nesse contexto então, o IPAAM voltou a emitir novas licenças ambientais relativas às obras na rodovia, tendo sido a principal delas a LAU editada em julho de 2013<sup>225</sup>. Tal licença unificou as licenças ambientais (prévia, de instalação e operação) em apenas uma, com a finalidade de viabilizar atividades de manutenção, conservação e recuperação em determinados trechos da rodovia<sup>226</sup>.

Em 2015, em nova atividade fiscalizatória, o IBAMA identificou que as intervenções realizadas pelo DNIT na rodovia além de extrapolarem meras atividades de manutenção (tendo sido realizadas atividades de exploração de jazidas e intervenção e APPs, por exemplo), também adentravam no objeto do processo de licenciamento ambiental em curso (relacionado ao trecho do meio da rodovia). Para solucionar essa questão, em dezembro de 2015, o IBAMA e DNIT celebraram Termo Aditivo ao TAC, determinando que as obras realizadas a título de manutenção do trecho do meio também fossem submetidas ao processo de licenciamento ambiental sob a competência do IPAAM, a nível estadual.

Assim, de maneira diversa de seu posicionamento histórico ao longo do processo, o IBAMA em 2015 propõe a retirada de sua competência para o licenciamento de atividades de manutenção no trecho do meio, entendendo que tais atividades se diferenciam daquelas relativas à pavimentação. Ocorre que, as atividades relacionadas à melhoria das condições de trafegabilidade da rodovia (manutenção, conservação, recuperação, restauração e melhoramento), apenas fazem sentido em um contexto posterior, no qual a rodovia já se encontra pavimentada.

É dizer, as disposições do Termo Aditivo do TAC propuseram uma espécie de “fatiamento do processo de licenciamento ambiental”, pulverizando as obrigações a cargo do empreendedor, além de violar frontalmente a legislação do EIA/RIMA, que obriga o empreendedor a apresentar o estudo dos efeitos cumulativos e sinérgicos dos impactos ambientais<sup>227</sup>.

Decisão em ACP, ajuizada em maio de 2017 pelo MPF-AM, conforme mencionado na **seção 5**, anulou tais disposições, reforçando a competência do IBAMA para o processo de licenciamento ambiental da BR-319, inclusive com relação às atividades de manutenção e conservação da rodovia (atualmente em tramitação no órgão federal por meio do processo administrativo nº 02005.000158/2016-31).

---

<sup>225</sup> Cf. LAU nº 111/13.

<sup>226</sup> Cf. LAU nº 422/14.

<sup>227</sup> Resolução CONAMA 01/86.

Em linhas gerais, portanto, é possível afirmar que (i) o órgão competente relacionado ao processo de licenciamento ambiental da rodovia variou ao longo do PTD, apesar das normas determinarem expressamente a sua atribuição ao órgão federal; (ii) essas mudanças, por vezes, tiveram como pano de fundo alterações no posicionamento dos próprios órgãos envolvidos, como foi o caso do IBAMA em 2015; e (iii) de uma maneira geral, falta ações interinstitucionais coordenadas, capazes de facilitar o diálogo entre os atores envolvidos e avançar de maneira mais propositiva nas etapas do licenciamento ambiental, que é hoje o principal instrumento para a mitigação de impactos socioambientais de projetos de infraestrutura.

Já em relação às discussões sobre o **(b) EIA/RIMA**, no âmbito do licenciamento ambiental do trecho do meio, é importante primeiramente tecer considerações acerca da natureza das obras (restauração, manutenção, conservação, pavimentação e etc), que possuem um grande impacto no PTD.

Como mencionado na **seção 3**, existem uma série de serviços e obras essenciais necessários à execução da rodovia. A natureza dessas obras e serviços são determinados a partir dos conceitos pré-estabelecidos pelo DNIT, em seu “Glossário de Termos Técnicos Rodoviários”<sup>228</sup>.

Entretanto, a despeito dos conceitos serem diversos entre si, suas definições tendem a apresentar uma grande imprecisão na prática, como no caso da BR-319, em que existe uma confusão generalizada acerca do uso dos termos, tanto por parte dos próprios órgãos públicos envolvidos, quanto por parte da sociedade como um todo.

Tal quadro se torna bastante problemático e complexo, à medida que se compreende que, a partir da definição desses conceitos, consequências jurídicas diversas são exaradas no âmbito do processo de licenciamento ambiental. A título de exemplo, quando se trata de pavimentação de uma rodovia, se exige a apresentação do EIA/RIMA, por se tratar de obras com um impacto bastante significativo no território.

A definição da natureza das obras realizadas na BR-319 seguiu a lógica de divisão dos trechos da rodovia previstas no âmbito do TAC, firmado em 2007, o qual previu a existência de 4 trechos na rodovia.

---

<sup>228</sup> DNIT. **Glossário de Termos Técnicos Rodoviários**, 2017 (versão mais atualizada).

Para dois deles, os chamados “trechos das pontas” (Segmento A: Km 0,0 a Km 177,80 e Segmento B: Km 655,70 a Km 877,4), foram previstas apenas atividades de obras de manutenção, conservação e restauração, tendo em vista que os trechos já estavam pavimentados previamente.

O Segmento C (Km 177,80 a Km 250), por sua vez, a despeito de ser necessária a pavimentação/reconstrução do trecho, por se tratar de trecho da rodovia já existente e previamente pavimentado, foi dispensado o processo de licenciamento ambiental.

De maneira diversa, o chamado “trecho do meio” (Km 250 a Km 655,70), nunca historicamente pavimentado, está atualmente em processo de licenciamento ambiental junto ao IBAMA, aguardando o aceite do órgão sobre o EIA/RIMA, para comprovar a viabilidade da obra.

Ao longo do PTD, quatro versões de EIA/RIMA foram apresentadas (em janeiro e novembro de 2008, fevereiro de 2009 e última em julho de 2020). Com exceção da última, que ainda aguarda manifestação do IBAMA, para todas foram exigidas complementações ao estudo realizado.

No que diz respeito aos apontamentos relativos aos **(c) Programas do Governo Federal**, é importante mencionar, em linhas gerais, a natureza de seus impactos no PTD da rodovia. As políticas públicas, normativas e programas da União mencionados na **seção 5**, interferiram direta ou indiretamente, ou no próprio fluxo do PTD ou em seu modo de gestão e execução, em específico.

Aquelas que trouxeram mudanças no fluxo do PTD versaram (i) sobre matéria ambiental de maneira estrita (criação do ARPA<sup>229</sup>, do Macrozoneamento Ecológico da Amazônia Legal<sup>230</sup>, mudanças na legislação do código florestal<sup>231</sup> e na regulamentação da atuação dos órgãos envolvidos no processo de licenciamento ambiental<sup>232</sup>); (ii) sobre projetos de infraestrutura de modo abrangente (PAC 1 e 2 e criação do PPI<sup>233</sup>); e (iii) sobre rodovias em específico (criação do Programa Nacional de Regularização Ambiental de Rodovias Federais<sup>234</sup>, instituição do

---

<sup>229</sup> Decreto 4.326/2002.

<sup>230</sup> Decreto nº 7.378/2010

<sup>231</sup> Lei 12.651/12.

<sup>232</sup> Portaria Interministerial nº 419/2011

<sup>233</sup> Lei nº 13.334/16

<sup>234</sup> Lei nº 13.334/16

PROFAS<sup>235</sup> e de procedimento para licenciamento ambiental em rodovias federais<sup>236</sup>). Já as relacionadas à gestão e execução do PTD em si, menciona-se aquelas relativas à criação do GT BR-319<sup>237</sup> e do Comitê Gestor Interministerial da BR-319<sup>238</sup>.

Ou seja, há um arcabouço público específico sobre a BR-319, que estabelece diretrizes particulares sobre seu traçado e sobre o processo de licenciamento ambiental do trecho do meio, além de criar instâncias de governança alternativas, cujas responsabilidades nem sempre são claras ou continuadas.

Por fim, no que diz respeito aos **(d) editais publicados pelo DNIT** a partir da qualificação do trecho do meio da BR-319 como obra prioritária pelo PPI em maio de 2019, ,do total de 9, 7 se referem à contratação de empresas para execução de serviços de manutenção (conservação e recuperação), por meio da modalidade Pregão eletrônico; enquanto os 2 restantes se referem à contratação de empresa especializada para elaboração de estudos e projetos básico e executivo de engenharia para pavimentação do “trecho do meio”, por meio do RDC.

O pregão, conforme mencionado na **seção 3**, tem sido, de fato, a modalidade de licitação mais utilizada pela Administração Pública atualmente, no caso de contratação de empresas para a prestação de serviços e obras essenciais em projetos de infraestrutura, como foi o caso das licitações realizadas na BR-319.

Por outro lado, o RDC, modalidade utilizada pelo DNIT para a contratação recente de empresa para a elaboração de estudos, deve ser analisado com cautela. Conforme mencionado na **seção 3**, para a utilização da contratação integrada prevista pelo RDC, é preciso que haja a comprovação de justificativa técnica e econômica para tanto, considerando a sua excepcionalidade.

Isso porque a modalidade prevê a necessidade de apresentação apenas de anteprojeto por parte da Administração Pública, de modo que o projeto básico e executivo fica a cargo do contratado. Apesar dos elogios a essa modalidade de licitação atrelados a maior agilidade nos processos, é preciso considerar também os seus riscos. Um deles diz respeito à diminuição da fase de planejamento da obra por parte da Administração Pública, incorrendo

---

<sup>235</sup> Portaria Interministerial 423/2011 e Portaria Interministerial nº 288/2013

<sup>236</sup> Portaria nº 289/2013

<sup>237</sup> Portaria nº 295/2008

<sup>238</sup> Portaria Interministerial nº 001/2009

em dificuldades, por exemplo, de precificar os custos reais da obra e sua viabilidade financeira apenas por meio do Anteprojeto<sup>239</sup>.

Ainda, existe um risco significativo de contratações mal sucedidas, tendo em vista que o anteprojeto é um documento técnico que carece de informações relevantes para a adequada especificação do empreendimento. Essas circunstâncias, somadas ao histórico da BR-319 e a complexidade de seu PTD, trazem preocupações com relação a utilização da modalidade RDC para a contratação de empresas com o objetivo de realizar os estudos de viabilidade na rodovia.

Assim, diante de todo o exposto, conclui-se que existe uma ausência de diálogo institucional entre os diferentes órgãos envolvidos no PTD, presente ao longo de todas as discussões e apontamentos realizados ao longo desta subseção. Em paralelo, falta levantamento, organização e disponibilização de informações estruturadas sobre o PTD, o que dificulta a sua compreensão e análise, até mesmo para o corpo técnico dos órgãos públicos envolvidos.

Como consequência, não existe clareza sobre questões centrais relacionadas ao PTD, para os órgãos públicos e tampouco para o público leigo. Esse cenário torna ainda mais desafiador a garantia da participação social e da proteção dos direitos das comunidades impactadas pelo projeto de infraestrutura, melhor explorada na **subseção 6.3**.

A subseção seguinte, tendo em vista as particularidades na atuação dos diferentes órgãos públicos envolvidos no PTD, explora os seus papéis, à luz do dever dos Estados de proteção aos direitos humanos, elucidados na **subseção 2.1**.

### **6.3. Mecanismos de participação no Processo de tomada de decisão da BR-319**

Em PTD de projetos de infraestrutura, grande parte das demandas sociais judicializadas se referem à insuficiência das audiências e consultas públicas no âmbito do licenciamento ambiental, antes da elaboração do TR para condução dos estudos de viabilidade socioambiental, bem como durante e imediatamente após a conclusão dos estudos (SCABIN; JUNIOR; CRUZ, 2015).

---

<sup>239</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Nota técnica nº 21/2015 sobre avaliação dos riscos e incertezas do Regime Diferenciado de Contratações (RDC). Contratação integrada. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF), 2015. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2015/nt21\\_2015](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2015/nt21_2015)>. Acesso em: 04 jan, 2020.

Isso vai de encontro aos POs, que estabelecem, conforme o Princípio Orientador nº 18<sup>240</sup>, que “consultas significativas com indivíduos e grupos potencialmente impactados e outros atores relevantes” são essenciais para a identificação e a prevenção de impactos adversos nos direitos humanos de qualquer atividade econômica ou relação comercial. O Guia Interpretativo dos POs ainda, esclarece que as consultas significativas devem corresponder a um diálogo contínuo que permita aos atores envolvidos no planejamento e execução do negócio, Estado ou empresas, ouvir, entender e responder de forma efetiva às preocupações e interesses do nível local (UNITED NATIONS, 2012) .

No contexto de projetos de infraestrutura, significa dizer que, todas as decisões, desde o planejamento de um projeto, devem envolver mecanismos de consulta efetivos, que assegurem que comunidades locais tenham acesso permanente a informações relevantes, bem como garanta que suas preocupações sejam consideradas no curso do PTD (SCABIN; CRUZ; HOJAIJ, 2015).

Tal é posto também pela Agenda 2030 para a consecução dos ODS, inclusive o de nº 9, relativo à infraestrutura e sustentabilidade, mencionado na **subseção 2.2**. É dizer, a participação de diferentes atores- de indivíduos e grupos impactados adversamente pelos negócios, de representantes do Estado, empresas e sociedade civil- deve ser assegurada formalmente e materialmente em todo o percurso em direção ao desenvolvimento sustentável.

Assim, dada a centralidade de mecanismos de participação para a proteção e o respeito aos direitos humanos, esta subseção discorre sobre os mecanismos de participação observados no PTD da BR-319, considerando o disposto na **seção 5**. A saber, são dois: a consulta livre, prévia e informada nos termos da Convenção nº 169 da OIT e as audiências públicas.

### **6.3.1. A consulta livre, prévia e informada**

Ao ratificar a Convenção nº 169 da OIT, o Brasil se comprometeu a adotar mecanismos que assegurem a participação de povos indígenas e comunidades tradicionais em toda e qualquer

---

<sup>240</sup> Princípio Orientador 18: Para aferir os riscos para os direitos humanos, as empresas devem identificar e avaliar quaisquer impactos adversos nos direitos humanos, reais ou potenciais, com os quais elas possam estar envolvidas por meio de suas próprias atividades ou como resultado de suas operações comerciais. Esse processo deve: (a) Basear-se no conhecimento especializado em direitos humanos de especialistas internos ou externos e independentes; (b) Incluir consultas significativas com indivíduos e grupos potencialmente impactados e outros atores relevantes s, em função do tamanho da empresa, da sua natureza e seu contexto de atividade ou operação (BRASIL, 2019).

decisão que os afete.<sup>241</sup> A consulta livre, prévia e informada, prevista no instrumento normativo, assim, é não somente um direito, mas também uma condição para uma abordagem preventiva de impactos adversos nos modos de vida dessas populações (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2020).

Entretanto, a análise do PTD da BR-319 evidencia que esse direito, conforme estabelecido pela Convenção nº 169 da OIT, é tratado de forma marginal. Na maioria dos documentos analisados, não há sequer qualquer menção à consulta livre, prévia e informada. Nos casos em que há, muitas vezes a consulta é tratada de forma equivocada, como um ato administrativo diluído ao longo do licenciamento ambiental, que não demanda procedimentos específicos; ou é confundida com audiências públicas, objeto da subseção seguinte, e até mesmo com o ECI.

A própria FUNAI, órgão especializado, se manifesta de forma contraditória ao longo do PTD da BR-319 a respeito do direito à consulta livre, prévia e informada de povos indígenas e comunidades tradicionais. A título de exemplo, em 2012 a FUNAI editou uma Nota Técnica<sup>242</sup> em que estabelece premissas adequadas para realização do direito à consulta de forma livre, prévia e informada e ainda estabelece diferenças com relação às audiências públicas. No ano seguinte, em resposta<sup>243</sup> ao DNIT, a FUNAI informou que só iria se manifestar de forma conclusiva a respeito do licenciamento se forem realizados procedimentos especiais de consulta às comunidades indígenas afetadas, conforme recomendação<sup>244</sup> feita pelo MPF. Seis anos depois, em 2019, a FUNAI afirmou não ter uma posição consolidada acerca da consulta livre, prévia e informada, cuja realização estaria dispersa no processo de licenciamento ambiental do trecho do meio.<sup>245</sup>

O IBAMA, por sua vez, se posicionou, em 2010, conforme parecer da AGU<sup>246</sup>, para afirmar que, nos termos da Convenção nº 169 da OIT, a consulta prévia não seria sua obrigação, já que a tutela dos interesses dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais deve ocorrer por meio dos órgãos intervenientes, como a FUNAI. Em outra ocasião, no mesmo ano, o IBAMA afirmou que “inexiste a necessidade de integral anuência ou

---

<sup>241</sup> O artigo 6º (a) da Convenção determina a obrigação de “a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”.

<sup>242</sup> Cf. Nota Técnica nº 146/CGPC-DPDS/FUNAI/2012.

<sup>243</sup> Cf. Ofício nº 60/2013/DPDS-FUNAI-MJ.

<sup>244</sup> Cf. Recomendação nº 34/2009.

<sup>245</sup> Cf. Informação Técnica nº 13/2019/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI.

<sup>246</sup> Parecer nº 168/2010 COEP/BMF. Documento requisitado via LAI e não obtido. O teor do parecer é reproduzido no Ofício nº 268/2019/COTRA/CGLIN/DILIC.

consentimento das comunidades indígenas, populações quilombolas ou tradicionais para a validade do procedimento de licenciamento ambiental”.<sup>247</sup>

O DNIT, em mais de uma oportunidade, afirmou a não exigência de realização da consulta livre, prévia e informada nos moldes estabelecidos pela Convenção nº 169 da OIT. Em resposta ao questionamento do MPF-AM, mencionado na **subseção 5.2**, indicou, sobre o trecho do meio, que “as consultas aos povos indígenas estão sendo devidamente realizadas conforme o processo de licenciamento ambiental ordinário do empreendimento, conduzido junto ao IBAMA e FUNAI, sendo garantida a informação livre e culturalmente adequada às comunidades em todas as etapas de elaboração dos estudos indígenas”.<sup>248</sup> Outro exemplo de posicionamento do órgão está em ofício recente ao MPF-AM, no qual afirmou que dará seguimento ao ECI como resposta à necessidade de consulta prévia,<sup>249</sup> equivalendo os dois instrumentos.

Importante lembrar que o ECI é parte integrante dos estudos de impacto ambiental nos casos em que existem populações indígenas potencialmente afetadas. O ECI não pode ser confundido com um procedimento específico de consulta livre, prévia e informada, pois se trata de um levantamento técnico para compor o EIA/RIMA. Embora tenha acompanhamento da FUNAI e anuência dos povos indígenas, o estudo tem caráter exploratório, não consultivo e as populações são vistas de uma perspectiva externa, por técnicos contratados para realizar o estudo, e não como parte ativa e com direito de autodeterminação. Porém, é uma constante em todo o PTD da BR-319 o ECI ser apresentado como substituto da consulta livre, prévia e informada.

O único ator que afirma de forma peremptória a existência e a obrigatoriedade da realização do direito à consulta livre prévia e informada é o MPF-AM. Em diversas ocasiões o órgão questionou os demais órgãos envolvidos no licenciamento ambiental a respeito da realização das consultas às comunidades tradicionais e indígenas e emite recomendações nesse sentido, além de levar a questão ao Poder Judiciário. Destaca-se a Recomendação nº 34/2009, em que fez recomendações a todos entes<sup>250</sup> envolvidos no processo de licenciamento, sobre, entre outras questões, a observância do direito à consulta livre, prévia

---

<sup>247</sup> Cf. Ofício nº 537/2010 - DILIC/IBAMA.

<sup>248</sup> Cf. Despacho/SRE - AM/COENGE-CAF-AM/SDRMA-COENG -AM.

<sup>249</sup> Cf. Ofício nº 35766/2019/ASSTEC/GAB - DG/DNIT SEDE.

<sup>250</sup> As recomendações são dirigidas ao DNIT, à União, à FUNAI, à FCP, à Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (ligada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

e informada, bem como a previsão de medidas mitigatórias dos possíveis impactos causados pelo projeto de infraestrutura nos modos de vida dessas populações.

Importante ressaltar que no Brasil a Convenção nº 169 da OIT foi ratificada através do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002 e entrou em vigor em 2003. Posteriormente foi promulgada através de Decreto nº 5.051/2004<sup>251</sup>. Dessa forma, o que a Convenção dispõe a respeito da consulta livre, prévia e informada vincula necessariamente a atuação dos órgãos envolvidos nos procedimentos de licenciamento ambiental, pois não se trata de ato facultativo ou discricionário, mas sim de uma obrigatoriedade.<sup>252</sup>

Conforme desenvolvido na **subseção 2.2**, existem parâmetros a serem observados para que se realize de forma adequada o direito à consulta livre, prévia e informada. Para ser “prévia” a consulta deve ser realizada no processo de planejamento da obra ou não após sua decisão. Para ser “livre” deve ser isenta de pressões, controles ou impedimentos. Para ser “informada” deve dispor todas as informações necessárias para conhecimento da questão em sua complexidade. Além disso deve ser realizada de boa-fé e de forma adequada, respeitando as instituições representativas desses povos e ser culturalmente adequada aos seus costumes e contexto (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2020).

Além disso, toda e qualquer atividade econômica ou relação comercial precisa levar os direitos humanos de indivíduos e grupos impactados a sério, considerando o seu engajamento contínuo para permitir que suas preocupações e interesses sejam ouvidos e respondidos, de forma contínua, como indicado no início desta seção.

No caso do PTD do trecho do meio da BR-319, isso não ocorre em relação aos povos indígenas e comunidades tradicionais. Há discordância acerca da relevância do instrumento da consulta livre, prévia e informada, bem como sobre seus procedimentos e tempos. Diante disso, é impossível a adoção de uma abordagem preventiva dos impactos adversos nos direitos dessas populações.

---

<sup>251</sup> Esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 10.088/2019, que consolida todas convenções da OIT das quais o Brasil é signatário, entre eles a Convenção nº 169 da OIT.

<sup>252</sup> Para ler mais a respeito da obrigatoriedade da aplicação da Convenção nº 169 da OIT ver: [https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/index9c1e.html?q=convencao-169-da-oit-no-brasil#obrigatoriedade](https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/index9c1e.html?q=convencao-169-da-oit-no-brasil#obrigatoriedade).

### 6.3.2. Audiência pública

Em PTD de projetos de infraestrutura, audiências públicas são previstas como mecanismo de participação no âmbito da contratação de obras de engenharia e no licenciamento ambiental. No primeiro caso, a Lei nº 8.666/1993 estabelece, em seu artigo 39, que a publicação do edital de licitação de contratações com valor superior a R\$ 150 milhões será precedida por uma audiência pública com antecedência mínima de 15 dias úteis da data prevista para publicação do edital.<sup>253</sup>

No caso do licenciamento ambiental, a audiência pública é o mecanismo por meio do qual se dá publicidade ao EIA/RIMA, com a finalidade de expor a quem tenha interesse o seu conteúdo, bem como dirimir eventuais dúvidas e colher todas as posições a respeito de determinado projeto de infraestrutura, conforme o artigo 3º da Resolução nº 237/1997 do CONAMA.<sup>254</sup> Ou seja, é instrumento da agência ambiental competente pelo licenciamento ambiental para informar a todo e qualquer interessado sobre os impactos socioambientais de determinado projeto de infraestrutura, de acordo com o parágrafo 2º do artigo 11 da Resolução nº 01/1986 do CONAMA.

Nesse sentido, o resultado da audiência pública, consolidado em ata, deve ser considerado para o parecer final da agência ambiental competente acerca da viabilidade socioambiental do projeto de infraestrutura.<sup>255</sup>

As audiências públicas, no licenciamento ambiental, na realidade não se limitam à disseminação e debate do conteúdo do EIA/RIMA. De acordo com o artigo 2º da Resolução nº 09/1997, podem ser realizadas “sempre que (*a agência ambiental competente*) julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos (...)”. A não realização da audiência solicitada tem como consequência a invalidação de uma licença ambiental emitida.<sup>256</sup>

---

<sup>253</sup> Art. 39: Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

<sup>254</sup> Art. 3º: 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.

<sup>255</sup> Conforme artigo 5º da Resolução 09/1997 do CONAMA.

<sup>256</sup> Conforme parágrafo 2º do artigo 2º da Resolução 09/1997 do CONAMA.

No caso do licenciamento ambiental do trecho do meio da BR-319, foram realizadas 4 audiências públicas ao longo do mês de abril de 2009 para discutir o projeto de infraestrutura, nos municípios de Porto Velho/RO, Humaitá/AM, Careiro/AM e Manaus/AM. A realização das audiências foi bastante controversa, conforme a **seção 5.2** abordou.

Em primeiro lugar, em 3 dessas audiências não houve representação da sociedade civil na composição da mesa. Isso significa que não foi oportunizada a apresentação de visões distintas a respeito dos impactos adversos do trecho do BR-319, com espaço exclusivo à voz dos entes estatais. Além disso, a recomendação feita pelo MPF-AM<sup>257</sup> demonstra que a participação nas audiências públicas foi limitada devido ao prazo exíguo entre sua convocação e realização. Como se não bastasse, a versão do EIA/RIMA objeto das audiências não se encontrava disponível publicamente, contrariando as disposições normativas outrora mencionadas.

Em segundo lugar, conforme as atas das audiências, as opiniões contrárias à emissão de licenças para as obras no trecho do meio da BR-319 constam apenas como dúvidas e manifestações pontuais do público. Na audiência realizada em Manaus, houve a leitura de um manifesto assinado por organizações da sociedade civil e entidades representativas de povos indígenas e comunidades tradicionais com argumentos contrários e indicação de potenciais impactos. O conteúdo da referida carta não consta em ata, assim como encaminhamentos relacionados a ela.

Em terceiro e último lugar, conforme a **seção 3.3**, em julho de 2020 foi protocolada a 4ª versão do EIA/RIMA. Desse modo, as audiências realizadas em 2009 não podem ser aproveitadas e o IBAMA tem a responsabilidade de garantir novas audiências públicas. Ocorre que estamos diante de uma pandemia ainda sem controle no território nacional e, por isso, a realização de audiências presenciais representa grave risco à população.

Nesse sentido, o Conselho do PPI editou em junho de 2020 uma resolução<sup>258</sup> que prevê a realização de audiências públicas no formato *online*. Vale lembrar que o caso da BR-319 tem impacto sobre diversas comunidades tradicionais e populações indígenas na região central da Amazônia brasileira. Não existem condições materiais para que esses povos tenham efetiva participação em audiências realizadas via plataformas virtuais. Além da maioria das comunidades não dispor de equipamentos eletrônicos, acesso à internet e, em muitos casos,

---

<sup>257</sup> Cf. Recomendação nº 02/2009.

<sup>258</sup> Resolução nº 136/2020.

energia elétrica; nos casos em que essas condições existem a conexão é muito precária e instável, obstaculizando a efetiva participação.

Diante do exposto, podemos afirmar que o PTD da BR-319 é marcado pela ausência de mecanismos de participação efetivos. Ao não garantir a plena participação social – seja por meio da consulta livre, prévia e informada ou por meio de audiências públicas – o Estado descumpre o seu dever primário de proteção e respeito aos direitos humanos, impossibilitando a adoção de uma abordagem preventiva de impactos adversos nesses direitos.

Assim, é necessário repensar a participação de indivíduos e grupos impactados, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade, como povos indígenas e comunidades tradicionais, para assegurar que suas preocupações e interesses sejam levados a sério e tenham respostas concretas. No caso do trecho do meio da BR-319, isso é crucial e urgente.

## 7. Conclusão

A construção de grandes obras de infraestrutura marca a história do Brasil. Se, por um lado, esses projetos, em especial de infraestrutura energética e de transportes, trazem promessas de crescimento econômico, por outro são recorrentes palcos de graves violações a direitos humanos e impactam de forma profunda as comunidades locais e o meio ambiente.

Quando se trata de obras localizadas na Amazônia, esse cenário se agrava. Diversos estudos apontam impactos socioambientais diretos e indiretos desses empreendimentos, tais como desmatamento, aumento das vulnerabilidades sociais no território, mudanças no regime hidrológico e perda de biodiversidade (FEARNSIDE, 2020). A construção da UHE Belo Monte é um exemplo mundialmente conhecido, tanto pela magnitude de seu impacto quanto pelas inúmeras controvérsias socioambientais que envolveram o PTD do empreendimento.

O caso da rodovia BR-319 não é diferente. Marcado por um longo e complexo PTD que se estende por mais de 20 anos, a repavimentação do trecho do meio tem sido pauta da agenda política nacional e objeto de controvérsia entre diferentes atores do Poder Público e da sociedade civil.

Considerando esse contexto, este relatório buscou:

- Apresentar o PTD de grandes obras de infraestrutura no Brasil, desde seu arcabouço normativo à participação de atores do Poder Público e da esfera privada e suas respectivas responsabilidades;
- Sistematizar o PTD da BR-319, com atenção especial ao seu trecho do meio, dada a recente qualificação de sua repavimentação como obra prioritária do Governo Federal, e considerando todos os atores envolvidos;
- Analisar o referido PTD, apontando, em particular, os diferentes papéis que o Estado assume ao longo do seu desenvolvimento e o fato de que isso não o exime de seu dever primário de proteger e respeitar os direitos humanos; e
- Identificar mecanismos de participação disponíveis em um PTD de um projeto de infraestrutura e sua implementação concreta no caso do trecho do meio da BR-319.

Para tanto, adotou como premissa teórica os POs, endossados pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, que constituem um marco para o tratamento dos direitos humanos no âmbito da atividade empresarial. De acordo, prevenir e mitigar impactos adversos sobre direitos humanos figura como uma responsabilidade compartilhada entre o Estado e as empresas. Portanto, o PTD de um projeto de infraestrutura, como é o caso da BR-319, deve necessariamente assegurar que os direitos humanos das comunidades locais não serão passíveis de qualquer violação ou abuso.

Além disso, considerou como pressuposto o compromisso de não deixar ninguém para trás, firmado entre Estados membros da ONU no âmbito da Agenda 2030. Isso implica que os projetos de infraestrutura, como explicita o ODS nº 9, tenham como objetivo a redução de desigualdades, garantindo que nenhum indivíduo ou grupo social seja deixado para trás. Nesse sentido, a consulta livre prévia e informada, direito de povos indígenas e tribais instituído pela Convenção nº 169 da OIT, figura também como um mecanismo de identificação e garantia de que ninguém seja deixado para trás de forma a aprofundar as desigualdades ao invés de combatê-las.

A partir da sistematização e análise dos documentos administrativos que compõem o PTD do trecho do meio da BR-319, apresentamos como principais resultados obtidos: (i) apesar do Estado desempenhar distintos papéis no PTD da BR-319, isso não garantiu o cumprimento de seu dever primordial de proteger os direitos humanos; (ii) o PTD da BR-319 é extremamente complexo, e as informações e documentos a ele relacionados não estão sistematizados ou acessíveis ao público em geral, dificultando a sua compreensão até mesmo para o corpo técnico dos órgãos do Poder Público. Além disso, há uma clara falta de diálogo institucional entre as diversas instituições do Estado envolvidas no processo decisório,

transformando em obstáculo o que seria um potencial de proteção dos direitos socioambientais; (iii) o PTD da BR-319 é marcado pela ausência de mecanismos efetivos de participação, seja por meio de audiências públicas ou por meio da consulta livre, prévia e informada.

Diante da tamanha complexidade do PTD da BR-319, a participação é elemento fundamental para a identificação de potenciais impactos socioambientais do empreendimento e os meios pelos quais estes impactos podem ser evitados ou mitigados. É dizer, a participação figura enquanto condição para que seja adotada uma abordagem preventiva de direitos humanos. Porém, a análise do PTD apresentada neste relatório demonstra que não houve garantia de participação efetiva, especialmente das populações mais afetadas e em situação de vulnerabilidade.

## Agradecimentos

O FGV CeDHE agradece Caio Ferrari Melo e Marjorie Iaconi pela contribuição no levantamento e sistematização de documentos da BR-319.

## Referências

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

BANCO MUNDIAL. **Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate**. Relatório nº 40995-BR, Volume I: Relatório Síntese. 2008. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/977341468020696724/pdf/409950v10PORTU1rio1S1NTESE01PUBLIC1.pdf>> Último acesso em: 04 jan 2021.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing methods: Foundations and guidelines**. Michigan: University of Michigan Press, 2013.

BRASIL. Constituição Federal do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Último acesso em: 17 dez 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.368 de 22 de maio de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Infraestrutura e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/decreto/D10368.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/D10368.htm)> Último acesso em: 05 jan 2021.

BRASIL. Decreto nº 72.389 de 22 de junho de 1973. Aprova o Regulamento da Diretoria de Obras de Cooperação, do Departamento de Engenharia e Comunicações do Ministério do Exército e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/61254-aprova-o-regulamento-da-diretoria-de-obras-de-cooperacao-do-departamento-de-engenharia-e-comunicacoes-do-ministerio-do-exercito-e-da-outras-providencias.html>> Último acesso em: 05 jan 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.326 de 08 de agosto de 2002. Institui no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia- ARPA e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4326.htm)> Último acesso em: 05 jan 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.455 de 11 de agosto de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10455.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10455.htm)> Último acesso em: 15 dez 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.660 de 01 de janeiro de 2019. Dispõe sobre a vinculação das entidades da administração pública federal indireta. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9660.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9660.htm)> Último acesso em: 14 dez 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.571/2018 - Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos. Brasília, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Decreto/D9571.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9571.htm). Último acesso em: 21 jan 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.887 de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm)> Último acesso em: 15 dez 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.378 de 01 de dezembro de 2010. Aprova o Macrozoneamento Ecológico- Econômico da Amazônia Legal- MacroZEE da Amazônia Legal, altera o Decreto nº 4.297 de 10 de julho de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7378.htm)> Último acesso em: 13 dez 2020.

BRASIL. Decreto- Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1106.htm)>. Último acesso em: 21 jan 2021.

BRASIL. Instrução Normativa IBAMA nº 14 de 27 de outubro de 2011. Altera e acrescenta dispositivos à Instrução Normativa nº 184/2008, que dispõe sobre procedimento de licenciamento ambiental. Disponível em: < [https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao\\_normativa/2011/in\\_iba\\_ma\\_14\\_2011\\_licenciamentoambiental\\_altr\\_in\\_ibama\\_184\\_2008.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2011/in_iba_ma_14_2011_licenciamentoambiental_altr_in_ibama_184_2008.pdf)> Último acesso em: 04 jan 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm)> Último acesso em: 05 jan 2021.

BRASIL. Lei nº 4.591, de 29 de dezembro de 1964. Aprova o Plano Nacional de Viação. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l4592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4592.htm)> Acesso em: 21 jan 2021.

BRASIL. Lei nº 5.371 de 05 de dezembro de 1967. Autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio" e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l5371.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l5371.htm)> Último acesso em: 06 jan 2021.

BRASIL. Lei nº 13.334 de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13334.htm)> Último acesso em: 04 jan 2021.

BRASIL. Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Último acesso em: 05 jan 2021.

BRASIL. Lei nº 9.995 de 25 de julho de 2000. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9995.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9995.htm)> Último acesso em: 17 dez 2020.

BRASIL. Lei nº 10.233 de 05 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm)> Último acesso em: 15 dez 2020.

BRASIL. Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão e serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras

providências. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm)> Último acesso em: 10 jan 2021.

BRASIL. Lei nº 12.379 de 06 de janeiro de 2011. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação – SNV. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/l12379.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/l12379.htm)> Último acesso em: 05 jan 2021.

BRASIL. Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)> Último acesso em: 13 dez 2020.

BRASIL. Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)> Último acesso em: 05 jan 2021.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Último acesso em: 14 dez 2020.

BRASIL. Lei nº 12.462 de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas- RDC. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm)> Último acesso em: 10 dez 2020.

BRASIL. Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm#:~:text=L8443&text=Lei%20N%C2%BA%208.443%2C%20DE%2016%20DE%20JULHO%20DE%201992.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica,Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm#:~:text=L8443&text=Lei%20N%C2%BA%208.443%2C%20DE%2016%20DE%20JULHO%20DE%201992.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica,Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias)> Último acesso em: 06 dez 2020.

BRASIL (Governo Federal). PAC, 6º balanço, 2015-2018. Disponível em: <<http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/11f9f67b5f3be.pdf>> Último acesso em: 10 nov 2020.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 273 de 03 de novembro de 2004. Cria e estabelece diretrizes para o Programa Nacional de Regularização Ambiental de Rodovias Federais e dá outras providências. Disponível em: < [https://idesan-br319.s3.amazonaws.com/Portaria\\_Interministerial\\_n%C2%BA\\_273\\_1.pdf](https://idesan-br319.s3.amazonaws.com/Portaria_Interministerial_n%C2%BA_273_1.pdf)> Último acesso em: 05 jan 2021.

BRASIL. Portaria Interministerial MM/MT nº 288 de 16 de julho de 2013. Institui o Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis – PROFAS, para fins de regularização ambiental das rodovias federais. Disponível em: < [https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2013/p\\_mma\\_mt\\_288\\_2013\\_institui\\_programaderodoviasfederais\\_ambientalmentesustent%C3%A1veis\\_profas.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2013/p_mma_mt_288_2013_institui_programaderodoviasfederais_ambientalmentesustent%C3%A1veis_profas.pdf)> Último acesso em: 07 dez 2020.

BRASIL. Portaria 289 de 16 de julho de 2013. Dispõe sobre procedimentos a serem aplicados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA no licenciamento ambiental de rodovias e na regularização ambiental de rodovias federais. Disponível em: < <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&force=1&legislacao=130345>>. Último acesso em: 18 dez 2020.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 1 de 04 de novembro de 2020. Dispõe sobre a regularização ambiental federal de Rodovias Federais pavimentadas. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-1-de-4-de-novembro-de-2020-286701778>>. Último acesso em: 05 dez 2020.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 419 de 26 de outubro de 2011. Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental, de que trata o art. 14 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/portaria-419-11.pdf>> Último acesso em: 04 jan 2021.

BRASIL. Portaria MMA nº 295 de 22 de setembro de 2008. Institui 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. Disponível em: <  
[https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-295-2008\\_207480.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-295-2008_207480.html)> Último acesso em:  
05 jan 2021.

BRASIL. Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <  
<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> Último acesso em: 16 dez  
2020.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 001 de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <  
<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>> Último acesso em: 16 dez  
2020.

BRASIL. Lei nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de  
entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais  
Renováveis e dá outras providências. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm)> Último acesso em: 05 jan 2021.

BRASIL. Lei nº 10.233 de 05 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos  
transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de  
Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de  
Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá  
outras providências. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm)> Último acesso em: 12 dez  
2020.

BRASIL. Lei nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de  
entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais  
Renováveis e dá outras providências. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm)> Último acesso em: 04 dez 2020.

BRASIL. Lei nº 11.516 de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico  
Mendes de Conservação da Biodiversidade- Instituto Chico Mendes. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-  
2010/2007/lei/l11516.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20do,de%2019%20de%20outubro%20d](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20do,de%2019%20de%20outubro%20d)> Último acesso em: 13 dez 2020.

BRASIL. Lei nº 5.371 de 05 de dezembro de 1967. Autoriza a instituição da “Fundação  
Nacional do Índio” e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l5371.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l5371.htm)> Último acesso em: 04 dez 2020.

BRASIL. Lei nº 7.668 de 22 de agosto de 1988. Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares- FCP e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7668.htm)> Último acesso em: 16 dez 2020.

BRASIL. Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9503compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm)> Último acesso em: 12 dez 2020.

BRASIL. Lei nº 378 de 13 de janeiro de 1937. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-378-13-janeiro-1937-398059-publicacaooriginal-1-pl.html>> Último acesso em: 15 dez 2020.

BRASIL. Instrução Normativa do DNIT nº 16/2020 SEDE, de 11 de maio de 2020. Estabelece procedimentos a serem utilizados na elaboração de projetos do Programa de Contratos de Recuperação e Manutenção Rodoviária- CREMA. Disponível em: <<https://www.gov.br/dnit/pt-br/central-de-conteudos/atos-normativos/tipo/instrucao-normativa/2020/in-16-2020.pdf>> Último acesso em: 14 dez 2020.

BRASIL. Decreto- Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/De1110.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%201.110%2C%20DE%20%20DE%20JULHO%20DE%201970.&text=Cria%20o%20Instituto%20Nacional%20de,Agri%C3%A1ria%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De1110.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%201.110%2C%20DE%20%20DE%20JULHO%20DE%201970.&text=Cria%20o%20Instituto%20Nacional%20de,Agri%C3%A1ria%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs)>. Último acesso em: 21 jan 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.252 de 20 de fevereiro de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.252-de-20-de-fevereiro-de-2020-244585036>> Último acesso em: 21 jan 2021.

BRASIL. Instrução Normativa nº 1, de 31 de outubro de 2018. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Cultural Palmares nos processos de

licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem comunidades quilombolas. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/49477935/do1-2018-11-09-instrucao-normativa-n-1-de-31-de-outubro-de-2018-49477733](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/49477935/do1-2018-11-09-instrucao-normativa-n-1-de-31-de-outubro-de-2018-49477733)> Último acesso em: 21 jan 2021.

BRASIL (Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos). **Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos: implementando os parâmetros “Proteger, Respeitar e Remediar” das Nações Unidas**. 2019.

BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Nota técnica nº 21/2015 sobre avaliação dos riscos e incertezas do Regime Diferenciado de Contratações (RDC). Contratação integrada**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF), 2015. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2015/nt21\\_2015](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2015/nt21_2015)> Último acesso em: 04 jan 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

CASTRO, Edna. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **Caderno CRH**, v. 25, n. 64, p. 45-62, 2012.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos jurídicos da licitação**. Saraiva, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.

DNIT. **Glossário de Termos Técnicos Rodoviários**, 2017.

FEARNSIDE, Philip Martin; GRAÇA, Paulo Maurício Lima de Alencastro. BR-319: a rodovia Manaus-Porto Velho e o impacto potencial de conectar o arco do desmatamento à Amazônia central. **Novos Cadernos NAEA**, Manaus, v. 12, n. 1, p. 19-50, 2009. Disponível em: <[http://philip.inpa.gov.br/publ\\_livres/2009/BR-319%20Novos%20Cadernos%20NAEA%202009.pdf](http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2009/BR-319%20Novos%20Cadernos%20NAEA%202009.pdf)>. Último acesso em: 10 dez 2020.

FEARNSIDE, Philip Martin. **Destruição e Conservação da Floresta Amazônica**. Vol. 1. Manaus: Editora do INPA, 2020.

FEARNSIDE, Philip Martin; LAURANCE, William Frederick. Infraestrutura na Amazônia: As lições dos planos plurianuais. **Caderno CRH**, v. 25, n. 64, p. 87-98, 2012.

FEARNSIDE, Philip Martin et al. O futuro da amazônia: Modelos para prever as conseqüências da infraestrutura futura nos planos plurianuais. **Novos Cadernos NAEA**, v. 15, n. 1, 2012.

FLECK, Leonardo C. **Eficiência econômica, riscos e custos ambientais da reconstrução da rodovia BR-319**. Lagoa Santa: Conservação Estratégica, 2009.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (Centro de Direitos Humanos e Empresas). A violação de direitos dos ribeirinhos no contexto Belo Monte e os processos de assistência jurídica na DPU, em Altamira. In: **A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte: Relatório da SBPC**. São Paulo: SBPC, 2017a.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (Centro de Direitos Humanos e Empresas). **Implementando os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos: o dever do Estado de proteger e a obrigação das empresas de respeitar os direitos humanos**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2017b.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (Centro de Direitos Humanos e Empresas). **Enfrentamento ao trabalho escravo e infantil em cadeias produtivas: recomendações para o setor privado**. No prelo, 2018.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (Centro de Direitos Humanos e Empresas). **Parâmetros para uma abordagem baseada em direitos humanos para a resposta e reconstrução de desastres envolvendo empresas**. São Paulo: 2019.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Clínica de Desenvolvimento Sustentável da Escola de Direito de São Paulo da FGV. **Parâmetros para a consulta e para o respeito dos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais atingidas por empreendimentos de infraestrutura**. São Paulo: 2020. Disponível em: [https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/fgv\\_nt\\_respeito\\_a\\_direitos\\_de\\_pics\\_em\\_projetos\\_de\\_infraestrutura\\_vf\\_fotonova.pdf](https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/fgv_nt_respeito_a_direitos_de_pics_em_projetos_de_infraestrutura_vf_fotonova.pdf)>. Último acesso em: 19 dez 2020.

GIULIANI, E. Why multinational enterprises may be causing more inequality than we think. **Multinational Business Review**, p. MBR-10-2018-0068, 18 dez. 2018.

GRAU, Eros Roberto. Constituição e serviço público. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025**. Brasília: Ipea, 2010.

JUNIOR, Tercio Sampaio Ferraz; MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque. **O acesso a Rodovias e a competência dos Entes Federados: Federalismo Solidário e a Articulação do Sistema Viário Nacional**. Revista de Direito Administrativo, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 13ª edição. São Paulo: Dialética, 2009.

LINS, Paulo. O PAC valeu a pena? IN: **Blog do Instituto Brasileiro de Economia**. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-pac-valeu-pena> Último acesso em: 10 nov 2020.

MARÉS, Carlos; LIMA, Liana; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina; GLASS, Verena (org). **Protocolos de Consulta Prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Cepedis, 2019.

MACHADO FILHO, Haroldo (org.). **Documentos temáticos: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1, 2, 3, 5, 9, 14**. Brasília: ONUBR, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O edital nas licitações**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 1978.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. Brasília: Revista dos Tribunais, 1987.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação Pública: A Lei Geral de Licitação - LGL e o Regime Diferenciado de Contratação - RDC**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012.

MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Malheiros, 2009.

PALMA, J. B. **Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PICKLES, J. **Economic and Social Upgrading in Apparel Global Value Chains: Public Governance and Trade Policy**. SSRN Electronic Journal, 2013

PINHEIRO, Armando Castelar, et al. **Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil : diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento**. São Paulo: IFC, 2015.

PROGRAMA DE PARCERIA DE INVESTIMENTOS (PPI). **Manual de licenciamento ambiental federal de rodovias e ferrovias**. Disponível em: <<https://www.ppi.gov.br/manual-licenciamento-ambiental>>. Último acesso em: 17 nov 2020.

ROSILHO, André. **Licitação no Brasil**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

RUBINSON, Abby. Regional Projects Require Regional Planning: Human Rights Impacts Arising from Infrastructure Projects. **Michigan Journal of International Law**, v. 28, pp. 175-205, 2006.

RUGGIE, John G.. **Just Business: multinational corporations and human rights**. W.W. Norton & Company, New York & London, 2013.

RUGGIE, John G.. **Global Governance and “New Governance Theory”**: Lessons from Business and Human Rights. IN: The Global Forum, 2014, p. 5-17.

SCABIN, Flávia Silva; DA CUNHA CRUZ, Júlia Cortez; HOJAIJ, Tamara Brezighello. Processos de auditoria em direitos humanos e mecanismos de participação: lições e desafios advindos do licenciamento ambiental brasileiro. **Aracê - Direitos Humanos em Revista**, v. 2, n. 3, 2015.

SCABIN, Flávia Silva; JUNIOR, Nelson Novaes Pedrosa; DA CUNHA CRUZ, Júlia Cortez. Judicialização de grandes empreendimentos no Brasil: uma visão sobre os impactos da instalação de usinas hidrelétricas em populações locais na Amazônia. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 11, n. 22, 2015.

SCARPINELLA, Vera. **Licitação na Modalidade de Pregão: (Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O arcabouço normativo das Parcerias Público-Privadas no Brasil**. Revista do TCU, 2005.

UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights. **A Human Rights-Based Approach to Data. Leaving No One Behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Genebra: UN, 2018. Disponível em: <[www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf)>. Último acesso em: 16 set 2020.

UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Frequently asked questions about the guiding principles on business and human rights**. Genebra: UN, 2014. Disponível em: <[www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ\\_PrinciplesBusinessHR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ_PrinciplesBusinessHR.pdf)>. Último acesso em: 17 out 2020.

UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Guiding principles on business and human rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” framework**. Genebra: UN, 2011. Disponível em: <[www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr\\_eN.pdf](http://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf)>. Último acesso em: 17 out 2020.

UNITED NATIONS, Human Rights Council. **A/HRC/8/5 - Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie**. Geneva, 2008.

UNITED NATIONS, Human Rights Council. **A/HRC/8/16 – Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development**. Geneva, 2008.

UNITED NATIONS, Human Rights Council. **A/HRC/35/45/Add.1 – Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises on its mission to Brazil**. Geneva, 2016.

UNITED NATIONS, Office of the High Commissioner. **The Corporate Responsibility to respect human rights: an interpretive guide**. New York and Geneva, 2012.

UNITED NATIONS. United Nations Development Programme. **WHAT DOES IT MEAN TO LEAVE NO ONE BEHIND? A UNDP discussion paper and framework for implementation.** Genebra: UN, 2018. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/what-does-it-mean-to-leave-no-one-behind-.html>>. Último acesso em: 17 out 2020.

VERDUM, Ricardo. **As obras de infraestrutura do PAC e os povos indígenas na Amazônia brasileira.** Brasília: INESC, 2012.

VITTA, Heraldo Garcia. **Aspectos fundamentais da Licitação.** São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

WATKINS, G. G. et al. **Lessons from four decades of infrastructure project-related conflicts in Latin America and the Caribbean.** Inter-american Development Bank, 2017. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/lessons-four-decades-infrastructure-project-related-conflicts-latin-america-and-caribbean>>. Último acesso em: 10 nov 2020.

WETTSTEIN, F. et al. **International business and human rights: A research agenda.** Journal of World Business, v. 54, n. 1, p. 54–65, jan. 2019.

WOOD, Stepan. **The case for leverage-based corporate human rights responsibility.** Business Ethics Quarterly, pp. 63-98, 2012.

## Anexo

