



Número: **1030161-68.2024.4.01.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **6ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 16 - DESEMBARGADOR FEDERAL FLAVIO JARDIM**

Última distribuição : **10/09/2024**

Valor da causa: **R\$ 100.000,00**

Processo referência: **1001856-77.2024.4.01.3200**

Assuntos: **Transporte Rodoviário, Revogação/Concessão de Licença Ambiental**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado		
UNIÃO FEDERAL (AGRAVANTE)				
LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA (AGRAVADO)		PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (ADVOGADO)		
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA (LITISCONSORTE)				
DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAEST DE TRANSPORTES - DNIT (LITISCONSORTE)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
427702472	12/11/2024 18:08	Agravado interno	Agravado interno	Polo passivo



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR FEDERAL RELATOR
FLÁVIO JARDIM DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA
REGIÃO.**

**Agravo de Instrumento nº 1030161-68.2024.4.01.0000
Agravo de Instrumento nº 1030056-91.2024.4.01.0000
Agravo de Instrumento nº 1030053-39.2024.4.01.0000**

LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA, doravante apenas **Observatório do Clima**, associação privada sem fins lucrativos e sem finalidade econômica, inscrita no CNPJ sob o nº 37.097.990/0001-38, com sede na Estrada Chico Mendes, nº 185, sala Hub, Bairro Sertãozinho, CEP 13426-420, Piracicaba/SP, neste ato representada por seus advogados nomeados no anexo instrumento de mandato (**doc. 1**), outorgado conforme seu Estatuto Social (**doc. 2**), vem, respeitosa e tempestivamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 1.021 do Código de Processo Civil, interpor **AGRAVO INTERNO** contra a decisão que concedeu efeito ativo aos agravos de instrumento interpostos pela União, pelo Ibama e pelo DNIT, conforme as razões a seguir aduzidas.

Requer-se o recebimento do presente recurso para – após o cumprimento das formalidades legais, e na hipótese de não proceder ao juízo de retratação – levar o recurso a julgamento pelo órgão colegiado.

Nesses termos, pede deferimento.

Paulo Eduardo Ferreira Busse Filho

OAB/SP nº 164.056

Fábio Takeshi Ishisaki

OAB/SP sob o nº 371.247





AGRAVO INTERNO

Agravante: Laboratório Observatório do Clima (Observatório do Clima)

Agravados: União Federal, Ibama e DNIT

Agravos de Instrumento n° 1030161-68.2024.4.01.0000, 1030056-91.2024.4.01.0000 e 1030053-39.2024.4.01.0000

Processo de origem: Ação Civil Pública n° 1001856-77.2024.4.01.3200, 7ª Vara Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas

EGRÉGIO TRIBUNAL,

COLEDA CÂMARA,

INCLÍTOS JULGADORES.

I. SÍNTESE DO PROCESSO

O Observatório do Clima ingressou com Ação Civil Pública em face do Ibama e do DNIT, com o objetivo de **anular** a Licença Prévia (LP) n° 672/2022, emitida no processo Ibama n° 02001.006860/2005-95, para o empreendimento BR 319/AM – Trecho Porto Velho/RO – Manaus/AM (doc. 3). O licenciamento visa promover a reconstrução e o asfaltamento do chamado “trecho do meio” (ou “trecho 3”, ou “segmento C”) da BR-319 (do km 250,7 ao km 656,4), de modo a ligar Manaus/AM a Porto Velho/RO, atravessando uma área considerada como umas das mais conservadas da região Amazônica.¹

Demonstrada a probabilidade do direito e o perigo de dano irreparável, o D. Juízo de 1º grau acertadamente – **em decisão fundamentada e fortemente embasada nas conclusões do próprio processo de licenciamento** – concedeu a tutela antecipada pleiteada pelo Observatório do Clima para determinar a suspensão imediata **dos efeitos da Licença Prévia n° 672/2022** emitida pelo IBAMA ao DNIT e, assim, evitar o avanço de danos ambientais graves e potencialmente irreparáveis.

Em 16.08.2024, a União e o DNIT, com fundamento no artigo 4º da Lei n° 8.437/1992, ingressaram com **Pedido de Suspensão da Tutela Antecipada** (processo n°

¹ A cópia integral do processo administrativo n° 02001.006860/2005-95 não é disponibilizada de forma automática para o cidadão pelo Ibama, devendo ser formulado requerimento de acesso, por e-mail, à DILIC. O autor teve acesso aos autos e, após download de todos os andamentos, disponibiliza a este juízo a íntegra dos autos até o momento do ajuizamento da demanda, com cerca de 20 mil páginas, por meio do seguinte link: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/16MJNWrYVG_jik6DpV6V2U7KSakBsvRM5>.





1027587-72.2024.4.01.0000) e, aduzindo suposta lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, requereram a suspensão liminar da decisão que concedeu a tutela antecipada.

Em irretocável decisão, o Presidente deste Tribunal Regional Federal, Desembargador Federal João Batista Moreira, **negou o pedido**, por entender que **(i)** a União não demonstrou que a decisão ofereceria risco iminente de lesão aos bens jurídicos tutelados; **(ii)** a licença prévia gerou a intensificação do desmatamento e da degradação ambiental; **(iii)** em nome do princípio da prevenção, o caso recomenda prudência do gestor público no avanço das obras; e, por fim, **(iv)** o estado da BR-319 não se alterou recentemente, em comparação com as quase duas décadas ao longo das quais se debate o seu licenciamento:

“(…) No caso, considero que não estão demonstrados, neste momento processual, os supostos danos aventados pela União e pelo DNIT.

Consoante firmado nos autos, os estudos sobre a pavimentação da BR-319 remontam há algumas décadas, tendo sido postas relevantes razões jurídicas na decisão impugnada. **O juízo da 7ª Vara da SJAM pontuou que o fato da concessão da licença prévia ensejou aumento de desmatamento e degradação ambiental, sendo imperiosa também, nessa fase, a oitiva das comunidades indígenas envolvidas, nos termos e no formato da Convenção OIT/169.**

Segundo as razões apresentadas, o Grupo de Trabalho organizado para tratar da questão assinalou que **várias medidas são necessárias para impedir que se acentue o desmatamento no entorno da BR-319, sendo factível considerar-se que o próprio avanço da expectativa da obra agrave o estado de coisas lesivo ao meio ambiente, caso não se avance com as medidas mitigatórias e preventivas.**

(…)

Tratando-se de matéria ambiental, dada a vigência do princípio constitucional da prevenção, a dúvida sobre os impactos gerados no meio ambiente recomenda ao gestor o não agir, a prudência, de modo que o perigo à ordem pública não se faz presente pela suspensão acautelatória do avanço das obras, mas sim pelo seu avanço sem as medidas estruturais que, já hoje, se fazem necessárias. Além disso, o estado da BR-319 não se fez alterar recentemente, tratando-se de obra que, há muito, vem sendo ponderada e discutida.

Ante o exposto, **indefiro** o pedido de suspensão de liminar.” (grifamos)

Sem alcançar sucesso na via do incidente de suspensão da tutela antecipada, em 06.09.2024, a União, o Ibama e o DNIT interpuseram agravos de instrumento com pedidos de efeito ativo, para restabelecer os efeitos da LP nº 672/2022 – recursos aos quais foi concedido efeito ativo, em decisão da lavra do E. Des. Relator. É contra tal decisão que se interpõe o presente agravo interno.

Em síntese, a decisão agravada postergou para depois da Licença Prévia a exigência legal de viabilidade ambiental para o empreendimento, o que sabidamente provocará o aprofundamento dos problemas que cercam a região. O prosseguimento do licenciamento





sem condições mínimas de governança ambiental e sem a fiscalização adequada produzirá danos ambientais irreversíveis e processos caóticos de ocupação de terras públicas e grilagem. Ademais, a decisão interpretou de maneira restritiva e inadequada a obrigatoriedade imposta pelo ordenamento jurídico nacional de, no processo de licenciamento, avaliar e mitigar os danos causados ao sistema climático e de consultar, de forma prévia, livre e informada, os povos indígenas e comunidades tradicionais afetados pelo empreendimento.

Diante disso, a decisão agravada violou, no **plano constitucional**, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como os princípios a ele subjacentes do desenvolvimento sustentável, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, da equidade geracional, da eficiência administrativa ambiental, da vedação ao retrocesso, previstos no artigo 225 e 170, VI da Constituição Federal. Violou, ainda, a autonomia dos povos indígenas sobre as terras que ocupam (CF, art. 231) e os princípios da boa-fé objetiva da Administração Pública e da vedação ao comportamento contraditório (CF, art. 37). No **plano dos tratados internacionais**, internalizadas com *status* de normas supraleais, a decisão violou o Acordo de Paris e a Convenção 169 da OIT. No **plano infraconstitucional**, a decisão violou os artigos 3º, inciso I; 4º, inciso I; e 10 da Política Nacional do Meio Ambiente; os artigos 3º, incisos I e II; 4º, inciso VI e 11 da Política Nacional sobre a Mudança do Clima; o artigo 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/1997 e a Instrução Normativa Ibama nº 12/2010.

II. AUSÊNCIA DE VIABILIDADE AMBIENTAL E DE CONDICIONANTES CAPAZES DE FAZER FRENTE AOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS PRODUZIDOS PELO EMPREENDIMENTO

Um dos grandes riscos da pavimentação da BR 319 é o **aumento do desmatamento e da grilagem de terras públicas**, conforme atestam os diversos estudos e laudos técnicos presentes no processo de licenciamento e acostados aos autos (veja-se, especialmente, os docs. 4, 7, 8, 9, 10, 12, 15 e 16).² A despeito desse risco previamente anunciado, a LP nº 672/2022 foi expedida em um cenário de **absoluta inviabilidade**

² Cuida-se dos seguintes documentos: Parecer técnico 091/2005 – COAIR/CGLIC/DILIC/IBAMA; Relatório de Vistoria s/n – COAIR/CGLIC/DILIC/IBAMA; Relatório de Vistoria nº 050/2007 – COAIR/CGLIC/DILIC/IBAMA; Nota Técnica nº 15/2008 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA; Portaria MMA nº 295, de 22 de setembro de 2008; Relatório Final do Grupo de Trabalho da BR-319; Ofício nº 038/2009/GM/MMA; Aviso nº 79/GM/MT; Parecer nº 078/2009 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA; Relatório de Vistoria nº 03/2010 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA. O Apêndice, juntado como doc. 4, apresenta a transcrição das principais passagens, citações e decisões do processo de licenciamento.





ambiental e contemplando **medidas mitigadoras e compensatórias absolutamente irrisórias**, delegando-se a diversos atores institucionais a responsabilidade absolutamente irrealista e dissociada da realidade fática de prover, de forma instantânea, a governança ambiental eficiente na região. Significa dizer que se pretende realizar uma obra que inevitavelmente causará uma **explosão de desmatamento na Amazônia**, num dos trechos mais **ricos em biodiversidade da floresta**, sem antes se implementar **medidas firmes que garantam a proteção da floresta**.

No caso presente, a decisão de origem concedeu a tutela antecipada para suspender os efeitos da licença prévia, devido à completa ausência de viabilidade ambiental, por reconhecer um **estado de corrosão das políticas públicas e uma absoluta omissão do Estado**, vislumbrando, assim, uma completa ausência de governança ambiental.

Por sua vez, ao conceder o efeito ativo aos agravos de instrumento interpostos pela União, pelo Ibama e pelo DNIT, restabelecendo a licença prévia, a decisão agravada provoca incalculável risco ambiental, violando frontalmente o artigo 225, *caput*, e inciso IV, o artigo 170, VI, da Constituição Federal e os princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção, e da equidade geracional, além de ofender o artigo 4º, inciso I, e artigo 10 da Política Nacional do Meio Ambiente e o artigo 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/1997.

Como se verá, a licença prévia só poderia ter sido concedida se já se fizesse presente o adequado cenário de viabilidade ambiental. O mero reconhecimento dos desafios impostos ao empreendimento não é suficiente para autorizá-la. Ainda que assim não fosse, as condicionantes previstas na licença prévia em exame são absolutamente irrisórias frente à complexidade dos impactos socioambientais causados pelo empreendimento. A verdade é que a licença prévia foi concedida em absoluta contrariedade às próprias conclusões técnicas do processo de licenciamento e, atualmente, já se faz sentir a intensificação dos problemas socioambientais da região.

II. 1. A NECESSÁRIA SUJEIÇÃO DA LICENÇA PRÉVIA À PREEEXISTÊNCIA DA VIABILIDADE AMBIENTAL DO EMPREENDIMENTO

Dependem de prévio licenciamento ambiental a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (artigo 10 da Lei nº 6.938/1981 - PNMA). **Portanto, o licenciamento ambiental é o meio de controle exercido pela Administração Pública em face de atividades econômicas que degradam ou têm potencial risco de degradação do meio**





OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

ambiente, com o objetivo de compatibilizar o direito ao desenvolvimento com a proteção do meio ambiente.

Ao apreciar o pedido de suspensão dos efeitos da LP nº 672/2022, o D. Juízo de origem concedeu a tutela de urgência esclarecendo que **a documentação técnica do Ibama deixa patente a inviabilidade ambiental da recuperação do trecho do meio da BR-319 diante do atual cenário de ineficiência das medidas e políticas públicas de combate ao desmatamento, grilagem de terras e demais ilícitos associados.** Deixou claro, ainda, que **houve uma alteração abrupta e não suficientemente embasada no entendimento do órgão ambiental** quanto à possibilidade de expedição da licença em tal cenário de risco socioambiental:

(i) **“É incontroversa a constatação técnica de que as obras de recuperação e pavimentação do “Trecho do Meio” da BR-319 apresentam como principal impacto ambiental a intensificação do desmatamento e da degradação florestal, nas áreas de entorno do empreendimento, com recrudescimento de ilícitos associados à grilagem de terras públicas, exploração ilegal de madeira, conversão de grandes áreas de floresta em pastagem, intensificação de conflitos fundiários, forte pressão sobre recursos naturais e unidades de conservação, dentre outros efeitos danosos, exaustivamente registrados pelo IBAMA, em documentos técnicos que vêm sendo apresentados em quase duas décadas de tramitação do licenciamento ambiental.”** (fls. 31 da decisão de origem)

(ii) A despeito da demonstração quanto à **“insuficiência de políticas públicas de governança ambiental e ausência de estruturas estatais adequadas para evitar que a recuperação da BR-319 seja sinônimo de destruição de Floresta Amazônica”** (fls. 31), e **“dos esforços técnicos para criar condições de governança ambiental capazes de fazer frente à magnitude dos impactos negativos previstos para o empreendimento, as medidas e providências recomendadas não foram implantadas”** (fls. 32) e, mesmo com a certeza de **“desmatamento massivo e recrudescimento dos ilícitos relacionados à ocupação predatória da Floresta Amazônica (grilagem, exploração madeireira e conversão de grandes áreas de floresta em pasto)”** (fls. 34), o Ibama aprovou a licença prévia;

(iii) Comprovou-se pelo acervo probatório liminar que **“houve uma mudança de orientação técnica por parte do Ibama, no sentido de desconsiderar as proposições de medidas, ações e providências de fortalecimento de governança fundiária e socioambiental do entorno do “trecho do meio” da BR-319, antes da emissão da Licença Prévia nº 672/2022, por entender que extrapolavam as atribuições legais e institucionais do DNIT.”** (fls. 30);

A decisão foi precisa e certa em esclarecer que a **viabilidade ambiental** para o empreendimento deve **preexistir à concessão da licença prévia**, entendimento que, aliás, a todo tempo pautou as decisões do Ibama durante os longos anos de trâmite do processo de





licenciamento, até o momento em que houve uma alteração de orientação, culminando com a expedição da licença prévia, a despeito da completa insuficiência de políticas públicas de governança ambiental e da ausência de estruturas estatais adequadas para evitar que a recuperação da BR-319.

“Se toda a documentação técnica do IBAMA conclui pela necessidade de providências imprescindíveis à prevenção e contenção do desmatamento ilegal, condicionando a viabilidade ambiental da BR-319 à preexistência de governança ambiental forte nas áreas de entorno, ao atestar a viabilidade ambiental, sem que tais cenários preexistam, a licença prévia contraria 15 anos de reconhecimento técnico categórico pela inviabilidade ambiental do empreendimento” (fls. 38).

Ao avaliar a LP nº 672/2022, o d. juízo *a quo* **aferiu objetivamente** que a **licença prévia** expedida estava em desconformidade com a legislação, nos termos da qual a viabilidade ambiental é **condição intrínseca à legalidade da licença prévia**, isto é, deve estar presente no momento de sua expedição. Veja-se a Resolução Conama nº 237/1997:

“Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:
I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, **atestando a viabilidade ambiental** e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

A interpretação da norma feita pelo D. Juízo de origem está absolutamente correta. Todas as conclusões do processo administrativo enfaticamente alertavam que a **existência da viabilidade ambiental** dependia de **forte governança na região de influência da BR 319**, e, uma vez que tal cenário ainda não havia sido conquistado, o único caminho correto seria, de fato, a suspensão dos efeitos da licença prévia.

Embora concorde que a licença prévia foi expedida sem a consolidação da governança ambiental, a decisão agravada entendeu que o D. Juízo de origem teria exigido a presença de requisitos que **extrapolariam** os limites da licença prévia. Isso porque, sendo a licença prévia uma etapa preliminar, de avaliação e de estudos, seria suficiente o estabelecimento de condicionantes a serem atendidas posteriormente, antes da expedição das licenças de instalação e de operação. Observe-se:

“Ao confrontar o histórico dos acontecimentos com a legislação aplicável ao caso, verifica-se que a decisão agravada considerou requisitos que extrapolam o conteúdo da licença prévia. Conforme se destacou, a licença prévia não tem outra função que não seja a de atestar a viabilidade ambiental





do empreendimento, com o estabelecimento dos requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas fases subsequentes de implementação.

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

De modo diverso, trata-se de uma etapa avaliativa; de exame e de estudo.

Os referidos estudos têm de atestar a viabilidade ambiental do empreendimento e de estabelecer o que deve ser executado para que as posteriores licenças de instalação e operação sejam deferidas.

Tratar a licença prévia como uma fase de menor importância dentro do processo de licenciamento, por não ter a finalidade de autorizar a construção ou a operação do empreendimento, é um **grave equívoco**, pois a licença prévia tem papel decisivo no licenciamento. Trata-se da etapa que **aprova a concepção da atividade e certifica a sua exequibilidade**. É a licença prévia, portanto, que informa se o empreendimento desejado é viável ou não do ponto de vista ambiental e, portanto, permite o seu avanço:

“Como a Licença de Instalação viabiliza a construção e finalização do empreendimento, e a Licença de Operação o seu funcionamento, é muito comum a Licença Prévia ser tratada como um ato administrativo ambiental de menor importância, ou até mesmo como uma formalidade desnecessária. A justificativa para tal compreensão é que de posse dessa licença o empreendedor não consegue instalar nem fazer funcionar a sua atividade, sendo assim desprovida de utilidade na prática.

Cuida-se, no entanto, de um equívoco, pois o modelo adotado no Brasil reserva à Licença Prévia o papel de fase mais decisiva do licenciamento ambiental, que é aprovar a localização e a concepção da atividade, bem como certificar a sua exequibilidade. Não se pode esquecer que o art. 19 do Decreto 99.247/90 e o art. 8º da Resolução 237/97 do CONAMA a definem como a licença concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental, e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases.”³

A r. decisão agravada se apoia na ideia de que o processo de licenciamento teria assumido expressamente os obstáculos relacionados aos riscos socioambientais, e isso seria o bastante para demonstrar que a Administração Pública vem lidando – ou pretende lidar – com os desafios do empreendimento, podendo os atores envolvidos, de forma fundamentada, alterar algumas de suas exigências, com o objetivo de melhor adequá-las ao recorte normativo e institucional que disciplina as atribuições de cada uma das instituições envolvidas num projeto como o ora analisado. A questão é que **os riscos e os problemas são conhecidos**

³ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-jul-29/licenca-previa-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em 8 nov. 2024.





há quase duas décadas e, até o momento, nenhuma solução efetiva de enfrentamento foi encontrada.

Ao conceder efeito ativo aos agravos de instrumento, a decisão agravada **minimiza** a importância da licença prévia, ao entendimento de que a viabilidade ambiental poderia ser alcançada a partir do cumprimento das insuficientes condicionantes previstas na licença, ainda que estas, nem de longe, sejam capazes de responder ao quadro de absoluta ausência de governança ambiental região.

Nesse sentido, a decisão agravada incorre em erro ao julgar que o singelo reconhecimento, no processo de licenciamento, da existência de adversidades relacionadas ao risco ambiental já seria suficiente para viabilizar a expedição da licença prévia. Isso equivale a presumir que a mera intenção da Administração Pública de lidar futuramente com os imensos desafios associados à ausência de políticas públicas e de governança ambiental pudesse suplantar a inexistência de condições reais e efetivas de viabilidade ambiental.

É indiscutível que a licença prévia não é uma etapa executiva propriamente dita, voltada à implementação de ações necessárias à execução da obra pretendida, tratando-se de uma etapa avaliativa de exame e de estudo. É indiscutível também que a licença pode e deve prever condicionantes. Todavia, **não há cabimento em postergar a análise sobre a viabilidade ambiental da obra pois, uma vez expedida a licença prévia, a discussão sobre o tema será considerada etapa ultrapassada.**

Em outras palavras, a licença prévia pode impor requisitos básicos e condicionantes para as próximas fases (LI e LO), mas tais condicionantes **não servem para criar ou inaugurar a viabilidade ambiental**, pois a viabilidade ambiental deve preexistir no momento da concessão da licença prévia. Como bem colocou o D. Juízo *a quo*,

“Ao tratarmos de condições que devem existir antes da recuperação da estrada, estamos a tratar, verdadeiramente, de criar um cenário para viabilidade ambiental das obras da BR-319, para que a rodovia não se transforme em forte vetor de intenso desmatamento da Floresta Amazônica. Tal cenário de governança ambiental e controle de desmatamento deve ser estabelecido antes da recuperação da rodovia, sob pena de não se prestar a evitar o dano ambiental já projetado para as áreas do entorno. Ao ignorar a necessidade de preexistência de governança ambiental, a Licença Prévia nº672/2022 contraria o disposto no art. 50, §1º da Lei nº9.784/1999, afastando-se dos motivos técnicos determinantes que conduzem à conclusão pela inviabilidade ambiental do empreendimento.” (fls. 35 da decisão - grifamos).

Aliás, a citação da obra do professor José Rubens Morato Leite, transcrita na própria decisão agravada, corrobora com o que foi dito acima, por nos ensinar justamente





OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

que, no momento da licença prévia, examina-se, com **base na prevenção e na precaução, se existe a viabilidade ambiental e se a atividade pode ser admitida, de modo que se trata de etapa que não deve ser subvalorizada**, concluindo que **“decisões negativas sobre o projeto poderão ser tomadas de início já nesta fase”**:

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

Vale também lembrar que a fase de acompanhamento no cumprimento de condicionantes no licenciamento ambiental é reconhecidamente deficitária na realidade brasileira. Segundo documento do Tribunal de Contas da União - TCU⁴, consta:

“(…) na auditoria pós-licenciamento foi verificada a deficiência no acompanhamento realizado após a emissão das licenças ambientais, onde se observou a incapacidade dos órgãos licenciadores para o atendimento tempestivo e impossibilidade de verificação das condicionantes no local da obra”.

Em Acórdão, o TCU⁵ expõe a deficiência de acompanhamento, em todas as fases do licenciamento ambiental, dos impactos e riscos ambientais de obras licenciadas pelo Ibama, o que pode comprometer a sua efetividade, especialmente em relação à potencialização dos impactos positivos e à mitigação dos que forem considerados negativos. Ainda, é trazido quanto à fase de acompanhamento:

“(…) tem um peso relativamente pequeno diante da importância e dos recursos despendidos nas etapas de pré-aprovação do projeto. Isso pode indicar uma excessiva preocupação com os aspectos formais do processo de AIA em detrimento de seu conteúdo substantivo. **Percebe-se que grande atenção é dedicada à preparação de um EIA e à exigência de que o projeto incorpore um extenso**

⁴ TCU. Licenciamento Socioambiental nos Empreendimentos de Infraestrutura. 2017. 264 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F0/62/90/3C/7151F6107AD96FE6F18818A8/Licenciamento_socioambiental_empreendimentos_infraestrutura.pdf. Acesso em: 08 nov. 2024.

⁵ TCU. **Acórdão 2212/2009**. 2009. 61 p. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2212%2520ANOACORDAO%253A2009%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 08 nov. 2024.





programa de mitigação de impactos, todavia, uma vez aprovado o projeto, há um interesse surpreendentemente pequeno em verificar se ele foi realmente implantado de acordo com o prescrito e se as medidas mitigadoras atingiram seus objetivos de proteção ambiental”.

Outro ponto relevante levantado pelo TCU⁶ é a de que as consequências de um acompanhamento ineficaz são o “comprometimento da qualidade ambiental das regiões afetadas pelo empreendimento e a dificuldade de instituir boas práticas de gestão e de promover ações de melhoria contínua no processo de avaliação de impacto ambiental do Ibama”.

Mais importante, como bem pontuou o D. Juízo *a quo*, a discussão jurídica sobre a possibilidade ou não de imposição de pré-condicionantes ao licenciamento ambiental **ocultam** a constatação de **inequívoca inviabilidade ambiental** do empreendimento em tela, pois, se os impactos socioambientais só podem ser evitados com o estabelecimento prévio de uma verdadeira governança ambiental, está-se a tratar justamente da própria inviabilidade ambiental:

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

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

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

É **incontroverso nos autos** que não é possível atestar a **viabilidade ambiental do empreendimento hoje**. Somente será possível atestar essa viabilidade no futuro, quando haja mínima governança ambiental na região, o que ainda não existe. Ocorre que a **licença prévia é um atestado de viabilidade ambiental no presente, não a formalização de um desejo otimista que de, no futuro, essa viabilidade venha a existir, desde que todos cumpram o seu papel e tudo saia exatamente conforme o planejado**.

⁶ *Ibidem*





Além disso, segundo a decisão agravada, o longo período de tramitação do processo de licenciamento e o cumprimento por parte do DNIT das exigências feitas pelo Ibama demonstrariam que a decisão pela expedição da licença prévia não seria inadequada. **Ocorre que, infelizmente, a viabilidade ambiental da obra não se limita a uma questão de aperfeiçoamento dos estudos ambientais apresentados pelo pleiteante da licença, mas de não se agravarem as precárias realidades ambientais e fundiárias da região Amazônica.**

Em suma, a decisão agravada se ampara nas promessas pouco realistas de um futuro estabelecimento da viabilidade ambiental, feitas pelo grupo de trabalho instituído pelo Ministério dos Transportes em 2023 com o claro objetivo de forçar politicamente a aprovação da continuidade das obras na rodovia:

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

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

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

(...)

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

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

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

(...)

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

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





OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

análise não foi romantizada, enviesada ou incompatível com as manifestações exaradas ao longo de mais de uma década de tramitação do processo administrativo de licenciamento ambiental. E mesmo que assim não fosse, nada impedia o IBAMA e os demais atores estatais envolvidos no processo de alterar, de forma fundamentada, algumas de suas exigências, com o objetivo de melhor adequá-las ao recorte normativo e institucional que disciplina as atribuições de cada uma das instituições envolvidas num projeto como o ora analisado.

(...)

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

Com isso, a decisão agravada lança o bioma amazônico à própria sorte, pois, sem a efetiva implementação de uma eficiente estrutura governamental, a emissão da licença prévia provoca a intensificação do desmatamento da região e a descontrolada ocupação das áreas no entorno da rodovia, o conhecido efeito de “espinha de peixe”⁷.

II. 2. DOS DANOS AMBIENTAIS GRAVES E IRREVERSÍVEIS EM CURSO COM A MERA EXPEDIÇÃO DA LICENÇA PRÉVIA EM UM CENÁRIO DE FRACA GOVERNANÇA AMBIENTAL NA REGIÃO

É amplamente reconhecida a relação científica de causa e efeito entre a melhoria nas condições de trafegabilidade da BR-319 e a intensificação do desmatamento e a descontrolada ocupação das áreas de entorno. Trata-se de prognóstico decorrente do **aumento do fluxo populacional, do uso e ocupação do solo, da grilagem e da implantação de atividades econômicas, sem planejamento prévio e sem a necessária governança.**

Nos autos, alega o DNIT que a pavimentação da BR-319 contribuiria para a fiscalização e controle do desmatamento ilegal. Seria pertinente que informasse como outras rodovias amazônicas se saíram no desempenho dessa função. A verdade é que, em regra, as rodovias se converteram em importante vetor de desmatamento, em razão do aumento da circulação na região e da especulação imobiliária em um cenário de baixa governança ambiental.

Experiências anteriores, como a BR-230 (Transamazônica) e da BR-163 (Mato Grosso e Pará), demonstram que a boa condição de trafegabilidade das rodovias naturalmente

⁷ Sobre o tema, veja-se: <<https://www.oc.eco.br/risco-de-desmatamento-na-br-319-ja-cra-previsto-ha-duas-decadas-mas-processo-de-licenciamento-continua/>>; Acesso em: 7 nov. 2024





acarreta o desenvolvimento de ocupação predatória e processos caóticos de desmatamento, grilagem e ocupação de terras públicas. O próprio processo de licenciamento da BR-319 deixa evidente a ocorrência desse tipo de dinâmica.

Como alerta o próprio Ibama, em parecer técnico abaixo transcrito, com a abertura da rodovia, inicia-se forte procura de terras no entorno, geralmente por meio de grilagem e ocupação de terras públicas e, concomitantemente, realiza-se o desmatamento de grandes áreas:

(...) A rodovia BR-319, segundo informações, foi construída nos anos 60, como uma tentativa do Governo Militar de integrar tal região à economia nacional. Tal integração, no entanto, desde a construção e implantação da BR-319, esteve ligada ao **desenvolvimento de fortes vetores de pressão sobre os recursos naturais locais, como visualizado principalmente no Estado de Rondônia e sul do Amazonas.**

Como em outras regiões da Amazônia onde foram implantadas rodovias, como na região da **BR-163 e BR-230 (Transamazônia)** é possível que o mesmo padrão de ocupação da floresta possa ser implantado na região dessa rodovia. De forma resumida e geral ocorre o seguinte padrão de ocupação: **após a abertura da rodovia, há uma grande procura de terras no seu entorno, iniciado geralmente pelo processo de grilagem e ocupação de terras públicas.** Depois da efetivação da ocupação das terras pelos fazendeiros e madeireiros – geralmente ocorrendo de forma ilegal e sem concessão pública ou registro cartorial-, o próximo passo do processo de ocupação é relativo à **construção de ramais e estradas particulares a partir de intersecções com a Rodovia. Concomitantemente se realiza a etapa do desmatamento de grandes áreas, a partir do acesso fornecido pelas estradas particulares,** com a utilização de madeiras nobres, e queima das áreas desmatadas, juntamente com a madeira considerada não viável economicamente às serrarias. Posteriormente é efetuado o plantio de gramíneas – capim *Brachiaria sp.* entre outras – para a formação de pastagens para a criação de gado, o que acarretará na conversão integral, até certo ponto irreversível, de grandes áreas do antes rico e biodiverso ecossistema em simples campos de pasto.

(...) Com base no padrão de ocupação apresentado, e verificando a situação atual do desmatamento da Amazônia, podemos verificar que nas últimas décadas, **os grandes investimentos em infraestrutura, especialmente rodovias, com implantação ou pavimentação, têm sido uma das principais causas do desflorestamento nesta região.** Segundo o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, estima-se que **entre 1978 e 1994 cerca de 75% do desflorestamento na Amazônia ocorreram dentro de uma faixa 50 km de cada lado das rodovias pavimentadas da região, o que evidencia a forte correlação entre ambos fatores.**

A implantação ou pavimentação das rodovias na Amazônia Legal proporcionam uma forte valorização de terras em sua área de influência, mesmo antes da implantação das obras. Na maioria dos casos, a especulação fundiária pela valorização das áreas, somente fazem aumentar a pressão sobre os recursos naturais, com a abertura de novas frentes de desmatamento e ocupação desordenada do espaço. (Parecer técnico nº 091/2005 – COAIR/CGLIC/DILIC/IBAMA, folha 41, processo IBAMA nº 02001.006860/2005-95)





Portanto, nesse tipo de empreendimento, **a viabilidade ambiental se associa intimamente à capacidade de o Estado fazer frente a tais fenômenos**, por meio de providências estruturantes de efetiva governança socioambiental, isto é, a **preexistência de estrutura governamental hábil** a enfrentar os desafios antevistos implica a necessidade de **concretização de medidas eficazes anteriormente à licença prévia**, pois, apenas com a materialização de tais medidas, haverá viabilidade ambiental para o empreendimento.

A solução, alardeada nos autos, seria a instalação de “Portais Terrestres de Fiscalização Integrada, no início e no final do trecho intermediário”, a fim de aumentar o controle da madeira transportada e retirada da floresta. Além disso, a instalação de “bases de fiscalização da Política Federal, Polícia Civil, Secretaria da Fazenda Estadual, inspeção sanitária, IBAMA e ICMBio deveriam “promover a possibilidade de ação integrada de governança fiscal e ambiental no entorno das rodovias, contribuindo para o fortalecimento das ações institucionais e para a diminuição do desmatamento e dos impactos climáticos”.

Ora, a instalação de 3 (três) unidades operacionais para a fiscalização da BR-319 ao longo dos 400 km de rodovia, única medida palpável prevista entre as condicionantes da licença prévia, é obviamente insuficiente para o monitoramento da região. **Não é razoável supor que a fiscalização ambiental em um país de larga extensão territorial como o Brasil**, e nos atuais moldes, **se fará, por exemplo, por meio de fiscais trafegando em veículos na BR-319 em busca de ilícitos**. O número de servidores existente para isso é insuficiente, dada a dimensão territorial da área de influência do empreendimento.

Evidentemente, **tais medidas não são suficientes para conter o desmatamento na região, o que dependeria de grandes esforços interinstitucionais**. Se os problemas relativos à complexa realidade ambiental e fundiária da região pudessem ser solucionados de forma tão simplória, certamente já estariam resolvidos, inclusive em resposta a ações estruturais em trâmite perante o E. STF, nas quais se questiona a inefetividade da política ambiental brasileira na região Amazônica (ADPF 760, 743, 857).

Trata-se, a bem da verdade, de implementar uma obra a despeito de tudo o que prescreve o ordenamento jurídico e mesmo do caos ambiental que pode decorrer da obra pretendida.

É preciso esclarecer que o fenômeno de ocupação desordenada da região e o aumento vertiginoso de ilícitos já se inicia com a **expectativa** da execução do empreendimento, e não com a execução em si, isto é, o simples anúncio do empreendimento é suficiente para suscitar o **desordenamento da região**.





Nesse sentido, estudos demonstram que a mera expectativa de pavimentação da BR-319, gerada por anúncio realizado pelo governo Bolsonaro no final de 2020, aumentou em 122% o desmatamento no entorno da rodovia entre 2020 e 2022⁸. Dados do Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (Inpe), fornecidos a pedido do Observatório do Clima, indicam que, numa faixa de 50 km no entorno da rodovia, a derrubada da floresta, que já se acelerava em 2017, explodiu entre 2020 e 2021, aumentando ainda em 6% em 2022. Observe-se:

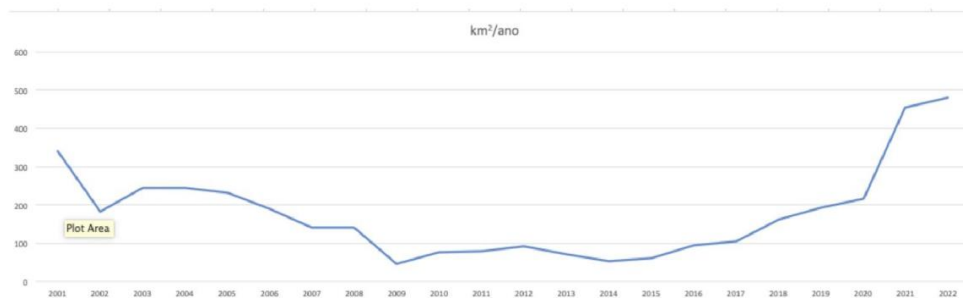


Figura 1. Evolução do desmatamento no entorno da BR-319 ao longo dos anos (Fonte: INPE, 2023)⁹

Ao analisarem os dados do desmatamento na rodovia BR-319 entre o período de 1988 e 2020, Ferrante e outros (2021) (doc. 5) concluem que

(...) o aumento do desmatamento pode ser atribuído ao programa de ‘manutenção’ e à promessa de pavimentação da rodovia, porque, quando se compara a tendência do desmatamento dentro de uma determinada distância da estrada (seja de 40km ou de 150km) com a tendência na Amazônia brasileira como um todo, as áreas de influência da rodovia apresentam maiores taxas de crescimento do desmatamento, conforme mostrado pelas inclinações das regressões lineares, e o desmatamento na área da BR-319 aumentou de forma constante ao longo de todo o período 2015-2020, enquanto para a Amazônia brasileira como um todo, a taxa de desmatamento permaneceu em um nível muito mais baixo até que saltou em 2019 e 2020 sob a influência do governo Bolsonaro

Observem-se os gráficos produzidos por pesquisadores que demonstram a tendência de aumento do desmatamento às margens da rodovia:

⁸ Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/desmatamento-na-br-319-cresce-122-apos-anuncio-de-asfalto/>>. Acesso em 08 Nov.2024.

⁹ Ibidem.



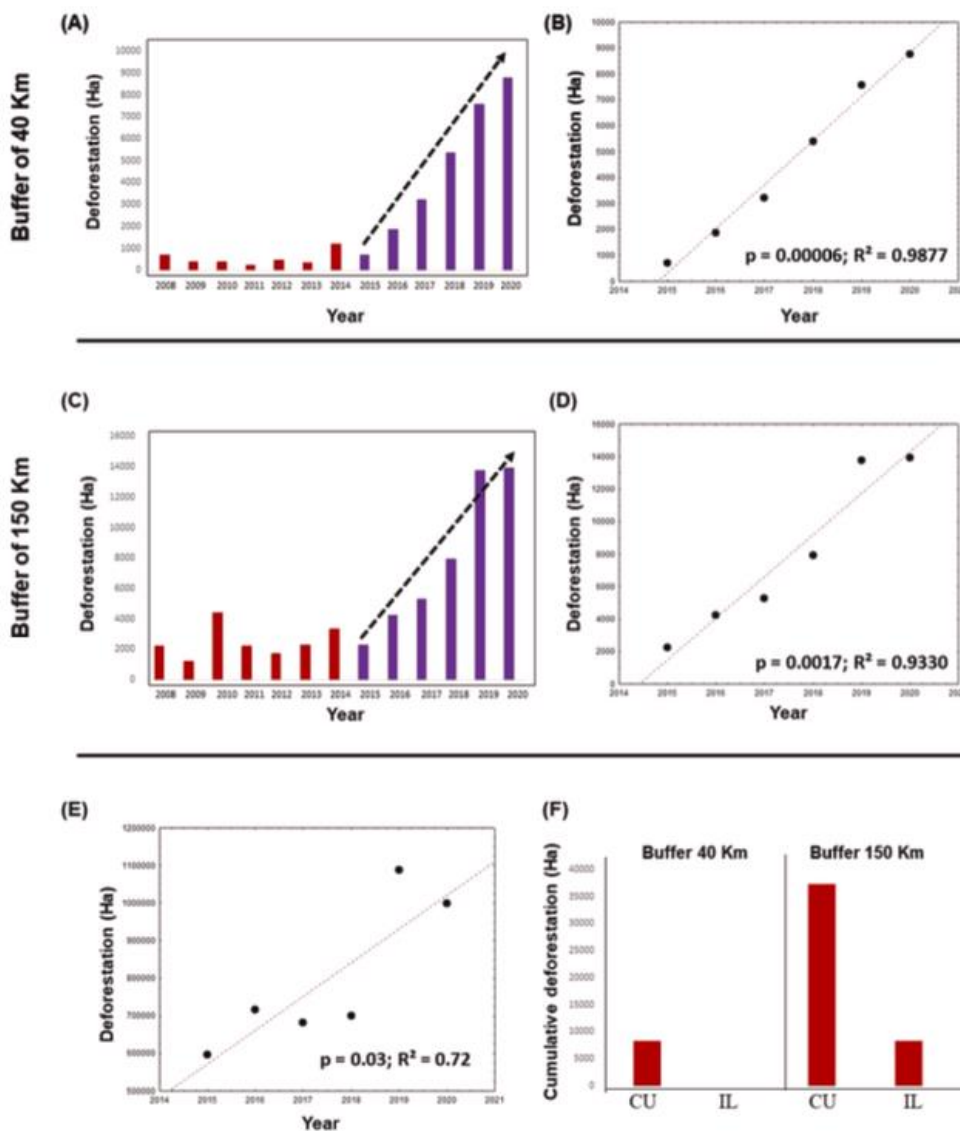


Figura 2. (A) Desmatamento anual em 40 km da Rodovia BR-319. (B) Desmatamento anual em um buffer de 40 km para cada ano do período de “manutenção” da rodovia. (C) Desmatamento anual em um raio de 150 km da rodovia. (D) Desmatamento anual no buffer de 150 km para cada ano do período de “manutenção” da rodovia. (E) Desmatamento anual em toda a Amazônia brasileira. (F) Desmatamento acumulado em Unidades de Conservação (UCs) e Terras Indígenas (ILs). (Fonte: Ferrante *et. al.*, 2021, doc. 5)

As taxas de desmatamento na região seguem elevadas e permanecem consideravelmente maiores nos arredores da BR-319 em comparação ao restante do bioma. Recente estudo elaborado pelo **MapBiomias**¹⁰ (doc. 6) referenda essas conclusões quanto ao **aumento do desmatamento na zona de influência da BR-319**. Por meio de uma análise

¹⁰ MapBiomias. Nota Técnica do Histórico do Desmatamento da BR-319 – Apresenta dados sobre o histórico do desmatamento de 2019 a 2023 no entorno da BR-319. Disponível em: <<https://brasil.mapbiomas.org/notas-tecnicas/>>. Acesso em 8 nov. 2024.





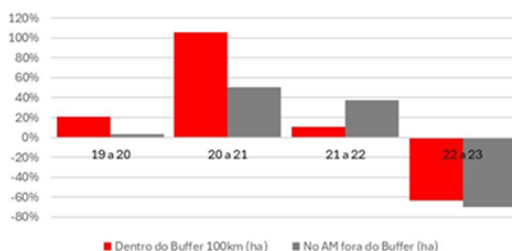
da dinâmica do desmatamento nos anos de 2020, 2021, 2022 e 2023 no entorno da rodovia, mais especificamente, no trecho entre Humaitá e Manaus, o estudo apresenta 4 (quatro) cenários de comparação e análise, com as seguintes conclusões:

- **Cenário 1: Buffer de 100 km no entorno da BR-319 no trecho de Humaitá a Manaus comparado com a área do estado fora do buffer.**
 - Em 2020 e 2021, a taxa de desmatamento no entorno da BR-319 (100 km) foi maior em comparação com o desmatamento no restante do estado do Amazonas;
 - Em 2023, quando se verificou uma queda no desmatamento em todo o estado, essa queda foi menor dentro do buffer de 100 km;
 - O percentual de crescimento do desmatamento foi significativamente maior dentro do buffer em 2021 (105% vs. 50%), após o anúncio das obras de recuperação da BR-319.

Varição anual do desmatamento para a comparação do Cenário 1

Período	Dentro do Buffer 100 km	Fora do buffer no estado do Amazonas
2019 > 2020	21%	3%
2020 > 2021	105%	50%
2021 > 2022	11%	37%
2022 > 2023	-64%	-70%

Varição anual da área desmatada para a comparação do Cenário 1



NOTA TÉCNICA: Histórico do Desmatamento da BR-319 8

- **Cenário 2: Buffer de 50 km no entorno da BR-319 no trecho de Humaitá a Manaus comparado com a área do estado fora do buffer**
 - Em 2020 e 2021, a taxa de desmatamento no entorno da BR-319 (50 km) foi maior em comparação com o desmatamento no restante do estado do Amazonas;
 - Em 2023, a queda no desmatamento foi praticamente igual no entorno da BR-319 (50 km) e no restante do estado do Amazonas;
 - O percentual de crescimento do desmatamento foi significativamente maior dentro do buffer em 2021 (152% vs. 50%), após o anúncio das obras de recuperação da BR-319.

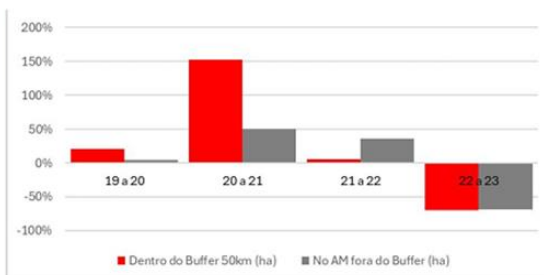




Variação anual do desmatamento para a comparação do Cenário 2

Período	Dentro do buffer 50 km	Fora do buffer no estado do Amazonas
2019 > 2020	20%	5%
2020 > 2021	152%	50%
2021 > 2022	5%	36%
2022 > 2023	-69%	-69%

Gráfico da variação anual do desmatamento para a comparação do Cenário 2



NOTA TÉCNICA: Histórico do Desmatamento da BR-319 9

- **Cenário 3: Buffer de 100 km no entorno da BR-319 no trecho de Humaitá a Manaus comparado a área fora do buffer dos municípios abrangidos pela BR-319**
 - Em 2020 e 2021, a taxa de desmatamento dentro do buffer de 100 km da BR-319 cresceu proporcionalmente mais em comparação com o restante da área dos municípios que abrangem a BR-319;
 - Em 2023, a queda do desmatamento foi ligeiramente menor dentro do buffer de 100 km do que no restante da área dos municípios que abrangem a BR-319;
 - O percentual de crescimento do desmatamento foi significativamente maior dentro do buffer em 2021 (105% vs. 32%), após o anúncio das obras de recuperação da BR-319.

Variação anual do desmatamento para a comparação do Cenário 3

Período	Dentro do buffer 100 km	Fora do buffer nos municípios que abrangem a BR-319
2019 > 2020	21%	3%
2020 > 2021	105%	32%
2021 > 2022	11%	21%
2022 > 2023	-64%	-68%

Gráfico da variação anual do desmatamento para a comparação do Cenário 3



- **Cenário 4: Buffer de 50 km no entorno da BR-319 no trecho de Humaitá a Manaus comparado a área fora do buffer dos municípios abrangidos pela BR-319.**
 - Em 2020 e 2021, a taxa de desmatamento dentro do buffer de 50 km da BR-319 cresceu proporcionalmente mais em comparação com o restante da área dos municípios que abrangem a BR-319;
 - Em 2023, a queda do desmatamento foi ligeiramente maior dentro do buffer de 50 km do que no restante da área dos municípios que abrangem a BR-319;
 - O percentual de crescimento do desmatamento foi significativamente maior dentro do buffer em 2021 (152% vs. 34%) após o anúncio das obras de recuperação da BR-319.

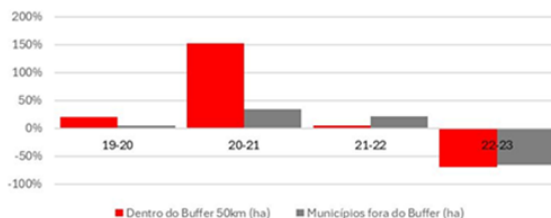




Varição anual do desmatamento para a comparação do Cenário 4

Período	Dentro do buffer 50 km	Fora do buffer nos municípios que abrangem a BR-319
2019 > 2020	20%	5%
2020 > 2021	152%	34%
2021 > 2022	5%	21%
2022 > 2023	-69%	-65%

Gráfico da variação anual do desmatamento para a comparação do Cenário 4



Da análise, emerge uma conclusão incontornável: **a mera expectativa de reconstrução da BR-319, aliada à falta de fiscalização efetiva e governança ambiental adequada, já está comprometendo gravemente a integridade da área de influência da rodovia, expondo a região a um risco iminente e irreversível de degradação ambiental.**

Destaca-se que a redução do desmatamento em 2023 infelizmente não é um indicativo de controle governamental contra os ilícitos que incidem na região. São prova disso os **incêndios ocorridos durante este ano de 2024 na Amazônia**, que, segundo dados do IPAM, **entre junho e agosto de 2024 devastaram 2,4 milhões de hectares do bioma amazônico** e emitiram 31,5 milhões de toneladas de CO₂e¹¹ – **demonstração inconteste da instabilidade à qual está sujeita a região**, sem governança ambiental e sem fiscalização suficiente e, portanto, abandonada à própria sorte.

Por maiores que tenham sido os esforços do governo federal para debelar as queimadas, é evidente que a situação de absoluta tragédia é fruto de uma **crônica incapacidade da Administração Pública de prevenir ilícitos e de lidar com a criminalidade da região, como reflexo da ausência de governança ambiental**. Conforme recentes dados do Imazon¹², houve um aumento significativo das queimadas em agosto deste ano, com ameaça às florestas e às populações locais:

“A Amazônia registrou 2.870 km² de florestas degradadas em agosto de 2024, uma área maior do que Palmas, no Tocantins, a nona maior capital brasileira. Essa degradação foi 11 vezes maior do que a detectada no mesmo período de 2023, de 258 km². Diferente do desmatamento, que é a remoção total da vegetação, a degradação se caracteriza pela perda parcial da cobertura vegetal, que ocorre pelo fogo ou pela extração de madeira”.

¹¹ Disponível em: <[¹² Disponível em: <\[20\]\(https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-e-degradacao-na-amazonia-aumentam-pelo-terceiro-mes-consecutivo/> Acesso em 05.11.2024.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/incendios-na-amazonia-aumentam-emissao-de-co2-em-60/#:~:text=As%20queimadas%20entre%20os%20meses,mesmo%20per%C3%ADodo%20do%20ano%20passado.> Acesso em 7 nov. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)





O contexto de **desgoverno ambiental da Amazônia é de conhecimento público e notório**. Tal panorama já foi abertamente denunciado pelo Supremo Tribunal Federal, que apontou para um cenário marcado pela **baixíssima governança ambiental, com déficits na fiscalização, na execução orçamentária e pela ausência de metas e objetivos**. Na ADPF 760, o Tribunal muito bem lembrou que **lidar com o desmatamento na Amazônia é tarefa complexa e exige esforços vultosos e coordenados da União, Estados e Municípios**. A decisão ressalta, ainda, que, embora se tenha atravessado um cenário de absoluto retrocesso ambiental, quando, inclusive, o PPCDam se encontrava paralisado, ainda hoje o panorama de governança ambiental na Amazônia é crítico:

"A análise dos dados e literatura técnica disponível atestam que o problema do desmatamento na Floresta Amazônica começa a emergir na década de 1970. Trata-se, de fato, de significativa violação de direitos fundamentais individuais e coletivos de índole ambiental, com duração superior a meio século, a demandar esforços vultosos e coordenados de União, Estados e Municípios, assim como de todos os poderes republicanos e órgãos autônomos. A adequada solução exige olhar eminentemente prospectivo e estruturante.

O cenário formado pela conjugação (i) da diminuição dos níveis de performance dos órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental; (ii) da inexecução orçamentária e da redução de recursos em projetos ambientais; (iii) do abandono do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDam, desacompanhado de medida substitutiva dotada de igual ou superior grau de eficácia, eficiência e efetividade; (iv) da desregulamentação em matéria ambiental; (v) da incompletude no fornecimento de informações relativas a metas, objetivos e resultados da “nova” política ambiental; inserido na situação de crescente desmatamento na região da Amazônia caracterizam retrocesso ambiental inadmissível na implementação das políticas ambientais.

As políticas públicas ambientais atualmente adotadas revelam-se insuficientes e ineficazes para atender ao comando constitucional de preservação do meio ambiente e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, caracterizando um quadro estrutural de violação massiva, generalizada e sistemática dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito à saúde e direito à vida."

Sob o título “BR-319: a pavimentação do colapso civilizacional da Amazônia e do Brasil”, em entrevista atual, publicada em 21 de outubro de 2024 pelo Instituto Humanitas Unisinos¹³, Lucas Ferrante¹⁴ destaca a gravidade da situação da Amazônia, que está próxima de atingir o ponto de não retorno devido ao desmatamento.

¹³ Disponível em <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/645002-br-319-a-pavimentacao-do-colapso-civilizacional-do-brasil-e-da-amazonia-entrevista-especial-com-lucas-ferrante>. Acesso em: 8 nov. 2024.

¹⁴ Lucas Ferrante de Faria é pesquisador da Universidade de São Paulo – USP e da Universidade Federal do Amazonas – UFAM. É formado em Ciências Biológicas pela Universidade Federal de Alfnas (UNIFAL), Mestre





OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

O biólogo enfatiza que o desmatamento zero deve ser adotado imediatamente, pois 2030 é tarde demais, e que **o asfaltamento da rodovia BR-319 pode ser a “morte de Manaus e do desenvolvimento da Amazônia central” e o colapso civilizacional.** Perguntado sobre o desmatamento e os incêndios, o pesquisador destaca que tais eventos estão concentrados ao longo das rodovias BR-163, BR-364, Transamazônica (BR-230) e BR-319 (sul) e conclui que a reconstrução do trecho do meio da BR-319 aumentará os incêndios na Amazônia central, intensificará os extremos climático e levará o bioma ao colapso:

“O asfaltamento da rodovia afetará os serviços ecossistêmicos amazônicos e o regime de chuvas no Brasil, levando o bioma à morte e a mudanças no abastecimento das regiões Sul e Sudeste”.

“Próxima de colapsar, após atingir o **limite de desmatamento tolerado**, o **bioma amazônico** deve alcançar o ponto de não retorno já em 2025, piorando ainda mais o cenário de eventos climáticos extremos. O fim da Amazônia terá consequências devastadoras ao redor do planeta. As inundações que tomaram conta do Rio Grande Sul em maio passado são o prenúncio do futuro que nos aguarda. Por isso, o biólogo Lucas Ferrante é enfático: “ou adotamos uma política de desmatamento zero este ano – 2030 é muito tarde – e um processo de **restauração da Amazônia**, ou, de fato, ano que vem vamos atingir esse ponto de não retorno”.

“Nós vemos que esses incêndios estão concentrados sobretudo ao longo das rodovias amazônicas. Existe um fator de abertura de estrada na Amazônia promover o desmatamento, a ocupação e, conseqüentemente, os incêndios. Nós vemos esses incêndios hoje concentrados ao longo das rodovias BR-163, BR-364, a Transamazônica, que é a BR-230, e no sul da BR-319. Por isso que existe uma preocupação tão grande, porque com a maior trafegabilidade da rodovia BR-319 esses incêndios migrariam cada vez mais para a Amazônia central. E, além disso, as anomalias climáticas causadas pelas mudanças do uso do solo também migrariam para a Amazônia central, impactando todo o bioma e levando ele ao seu colapso. É uma situação crítica e estamos em um momento de decisão: levaremos a Amazônia além do limite de desmatamento tolerado ou não?”

A realidade é que, hoje, intervenções de porte na Amazônia devem ser realizadas com extrema cautela e rigorosa avaliação de impacto ambiental, considerando-se a importância estratégica desse bioma para a manutenção da biodiversidade, para a regulação do sistema climático planetário e para a conservação de recursos hídricos. Empreendimentos como a reconstrução do trecho do meio da BR 319 necessitam ser inseridos na perspectiva de um planejamento robusto, que considere de forma integrada as políticas públicas voltadas à região, e também a ausência delas. Quais as implicações desse empreendimento, por exemplo, para a

em Biologia (Ecologia) pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) e Doutor em Biologia (Ecologia) também pelo INPA.





eficácia do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal – PPCDAm, por exemplo?

Por essa razão, não basta expedir a licença prévia, deixando para o futuro o desenvolvimento de medidas que implementem a fiscalização e a governabilidade da região; é imperativo que, antes, garanta-se a implementação efetiva de mecanismos de fiscalização e governança robustos, que assegurem a gestão responsável e sustentável da região.

Por outro lado, é uma ilusão supor que a reconstrução da rodovia acarretará maior acesso à fiscalização da região. Ao contrário, conforme o estudo de Ferrante e outros (2021), o maior tráfego na BR-319 deve causar mais invasões, mais concentração de terras e aumentar as taxas de desmatamento, que já se intensificaram:

Os processos de ocupação e grilagem estão intrinsecamente ligados ao início do programa de “manutenção” da rodovia em 2015, uma vez que os locais dos desmatamentos que visitamos e georreferenciamos estavam em lotes que haviam sido homologados no SIGEF do INCRA após 2015. Títulos em concessão pelo INCRA violam a regulamentação do próprio órgão, pois a concessão desses títulos viola os parâmetros legais que o INCRA estabeleceu em 2009 e manteve nas versões posteriores editadas em 2018 e 2019 (PR, 2009, 2018; INCRA, 2019), tornando esses títulos ilegais.

Um dos argumentos políticos para a pavimentação da BR-319 é que a rodovia melhoraria o acesso às fiscalizações e, assim, coibiria as infrações ambientais, mas mostramos que o efeito contrário é mais provável: maior tráfego é responsável por invasão de terras e desmatamento. Isso já é evidente na BR-319, onde um programa de “manutenção” de rodovias estimulou o desmatamento, mas não resultou em governança para controle de crimes ambientais (Santos, 2020).

Os resultados descritos aqui mostram que a titulação de reivindicações de terras ilegais na BR-319 se intensificou após o anúncio dos planos de pavimentação. Isso sugere que a pavimentação não trará governança, mas aumentará o desmatamento e a concentração de terras na região. Embora a titulação de reivindicações ilegais de terras seja frequentemente retratada como um meio de desacelerar o desmatamento, removendo a motivação para desmatar para justificar títulos, um estudo recente usando dados de satélite para documentar o desmatamento em 10.647 propriedades rurais entre 2011 e 2016 mostra claramente que o efeito oposto resultou do programa de titulação de terras “Terra Legal”, com pequenos e médios proprietários de terras aumentando seu desmatamento e grandes proprietários de terra não sendo afetados (Probst et al., 2020). Reformas para aprovar a regularização fundiária pelo governo federal recompensam aqueles que cometeram crimes ambientais e estimulam a grilagem de terras, criando a expectativa de perdões futuros).¹⁵

¹⁵ FERRANTE, L.; ANDRADE, M.B.T.; FEARNSSIDE, P.M. 2021. “Land grabbing on Brazil's Highway BR-





Tais motivos deixam claro o **equivoco** no entendimento da decisão agravada no sentido de que a Administração Pública poderá lidar com os desafios impostos ao empreendimento desenvolvendo a governança ambiental após a expedição da licença prévia.

II.3. DA CONCESSÃO DA LICENÇA PRÉVIA EM CONTRARIEDADE AOS PARECERES QUE INTEGRAM O PROCESSO DE LICENCIAMENTO. ALTERAÇÃO INJUSTIFICADA DE ENTENDIMENTO

No entendimento da decisão agravada, o longo tempo de tramitação do processo de licenciamento e as exigências feitas pelo Ibama ao DNIT por complementações e revisão de estudos, significaria que a mudança de entendimento do Ibama quanto à concessão da licença prévia não indicaria “uma alteração súbita e injustificada da posição do Ibama em relação ao empreendimento”, podendo o Ibama ajustar algumas de suas exigências, a fim de melhor adequá-las ao recorte normativo e institucional.

Infelizmente, a linha do tempo traçada no processo de licenciamento e as inúmeras decisões que o compõem exibem a existência de dois momentos: **o primeiro momento**, mostra uma **Administração Pública preocupada em compatibilizar o empreendimento com a proteção ambiental**. Nessa altura do processo, o cenário de governança e segurança ambiental pautam os pareceres e as decisões do Ibama, estabelecendo que as condições de viabilidade da licença prévia apresentam-se como pré-requisitos para a sua expedição (vide, especialmente, os docs. 4, 7, 8, 9, 10, 15, 16). **O segundo momento**, por sua vez, **embora reconheça a absoluta insuficiência de meios para conter os impactos e danos ambientais relacionados ao desmatamento e à grilagem de terras, indica uma Administração Pública empenhada em expedir a licença prévia, a despeito da completa ausência da viabilidade ambiental** (vide, especialmente, os docs. 19, 20 e 21).

A leitura atenta da íntegra do processo de licenciamento,¹⁶ que se iniciou em 2005, revela clara preocupação dos técnicos do Ibama com as consequências ambientais provocadas pela pavimentação da rodovia e com as **medidas a serem adotadas antes da expedição da licença prévia**. Ao longo de todo o procedimento, ficou claro que o principal obstáculo ao

319 as a spearhead for Amazonian deforestation”. Land Use Policy vol. 108, 2021 (doc. 5).

¹⁶ A cópia integral do processo administrativo nº 02001.006860/2005-95 não é disponibilizada de forma automática para o cidadão pelo Ibama, devendo ser formulado requerimento de acesso, por e-mail, à DILIC. O autor teve acesso aos autos e, após download de todos os andamentos, disponibiliza a este juízo a íntegra dos autos até o momento do ajuizamento da demanda, com cerca de 20 mil páginas, por meio do seguinte link: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/16MJNWrYVG_jik6DpV6V2U7KSakBsvRM5>.





empreendimento seria a intensificação significativa do desmatamento do entorno da rodovia, justamente em uma das regiões ambientalmente mais importantes e preservadas da Amazônia, de rica diversidade biológica.

A agravante elaborou um resumo do extenso processo de licenciamento ambiental, trazendo as principais citações e decisões contidas no processo de licenciamento (vide doc. 4). Tal documento possibilita uma visão panorâmica do processo de licenciamento, ficando evidente a alteração abrupta e injustificada de entendimento do Ibama. De todo modo, vale sintetizar abaixo a existência de dois momentos distintos: o primeiro entre 2005 e 2022, e o segundo a partir de 2022. Veja-se:

A. Primeiro momento do processo de licenciamento (entre 2005 e 2022)

O órgão ambiental vinha sistematicamente entendendo que o empreendimento só poderia ocorrer após a adoção de uma série de medidas que pudessem garantir a proteção do meio ambiente (docs. 7, 8, 9, e 10).

Os riscos do empreendimento estavam tão claros no processo que, para enfrentar os impactos produzidos pelo licenciamento da rodovia BR-319, o Ministério do Meio Ambiente – MMA instituiu Grupo de Trabalho para elaborar diretrizes e acompanhar o Licenciamento Ambiental da BR 319, com o objetivo de definir e planejar medidas preventivas em relação aos impactos derivados do empreendimento, para impedir o desmatamento e a descaracterização do Bioma Amazônia ao longo da estrada (doc. 11).

O Relatório Final do Grupo de Trabalho – incorporado ao processo de licenciamento por determinação do Ministério do Meio Ambiente (docs. 12 e 13) – concluiu que um conjunto de medidas seria essencial para a expedição da licença prévia e que as recomendações deveriam figurar como **pré-requisitos** ao início do processo de recuperação da rodovia, de forma a dar condições para o pleno exercício da governança ambiental necessária para projetos dessa envergadura e responsabilidade. Tais medidas contaram, inclusive, com a deferência do Ministério dos Transportes à época (doc. 14).

Apesar da essencialidade da implementação das ações propostas pelo GT da BR-319 para avaliação da viabilidade ambiental do empreendimento, documentos elaborados pelo Ibama demonstram que não houve a sua efetiva implementação. Sobre o tema, veja-se o Parecer nº 078/2009 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA, que analisou o primeiro EIA/RIMA apresentado pelo DNIT (doc. 15):

977. Apesar da execução das ações propostas pelo GT serem prioritárias para o estabelecimento de um cenário de possível viabilidade ambiental do empreendimento, as informações disponíveis sobre o atendimento dessas ações **indicam que ainda não foi estabelecido o cenário de Governança**





OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

Ambiental na Área de Influência, afirmado no EIA como única possibilidade de garantia da viabilidade ambiental da rodovia BR-319. [grifamos]

No ano seguinte, em nova vistoria, novamente o Ibama conclui que a implementação das medidas necessárias para assegurar a viabilidade ambiental do empreendimento haviam avançado de forma insuficiente, sem a resolução de questões cruciais (doc. 16).

Fica claro que a governança ambiental foi considerada uma condição para atestar a viabilidade ambiental da rodovia, ou seja, o controle e a adoção de políticas públicas com medidas concretas de redução do desmatamento, aumento da fiscalização, ordenamento territorial e fundiário, restrições à ocupação irregular e grilagem de terras públicas e implementação de Unidades de Conservação deveriam preceder a reconstrução da rodovia, e **não serem executados posteriormente ou concomitantemente**, sob pena de ineficácia das ações públicas e instauração de processos de alta degradação ambiental na região.

O licenciamento do empreendimento permaneceu sem movimentações mais relevantes até que, em 2019, dois acontecimentos conduziram à sua retomada, sem a devida atenção aos impactos ambientais que, há anos, vinham sendo identificados:

- (i) o Comitê Gestor Interministerial da BR-319 foi extinto pelo Decreto nº 9.759/2019, conforme diretrizes da então gestão do governo federal de diminuir a atuação de conselhos; e
- (ii) o segmento compreendido entre o km 250 e o km 655,70 foi qualificado no Programa de Parceria de Investimentos - PPI para fins de apoio ao licenciamento ambiental (Decreto nº 9.972/2019), e, em função disso, passou a ser tratado como empreendimento de interesse estratégico e prioritário (Lei nº 13.334/2016).

Em outubro de 2019, o então Presidente do Ibama, Eduardo Bim, criou, sem motivação, um novo Grupo de Trabalho para análise do trecho do meio da BR-319, retirando a análise do empreendimento da Coordenação de Transportes (Cotra) da Diretoria de Licenciamento Ambiental, coordenação especializada nas análises de impactos ambientais desse tipo de empreendimento, e transferindo a condução do processo de licenciamento ao Núcleo de Licenciamento do Ibama no Estado do Amazonas. Entendeu, ainda, que não haveria pendências no processo de licenciamento, cabendo ao DNIT apresentar novo EIA-RIMA, o qual foi, efetivamente, apresentado em julho de 2020.

O segundo EIA/RIMA recebeu a análise pelo Parecer Técnico nº 9031197/2020 -NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM, que não fez uma análise da viabilidade do empreendimento considerando as propostas do GT BR-319. De todo modo, **quanto ao prognóstico ambiental, o parecer foi claro ao afirmar que o proponente do projeto não**





era capaz de garantir sozinho as atividades necessárias para ordenar, disciplinar e fiscalizar as transformações socioambientais esperadas, sendo necessária a adoção de uma série de medidas complexas e políticas públicas por parte de diversos atores institucionais para evitar o caos ambiental na região. Tal parecer concluiu pela necessidade de ampla revisão do documento, com a devolução ao responsável pelo projeto proposto, por identificar questões centrais e sensíveis que não foram abordadas de forma correta e que são determinantes na fase de licença prévia (doc. 17).

O Parecer Técnico seguinte, de nº 2/2021-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM, apresentou uma análise multitemporal de ocupação ao longo do Trecho do Meio da BR 319, no interflúvio Perus/Madeira, concluindo que o **desmatamento da região evidenciava a inexistência de governança ambiental e afirmando que a governança é um dos elementos mais importantes para assegurar o efetivo enfrentamento dos impactos ocasionados pela rodovia. Além disso, o parecer informou que, apesar de todos os esforços de articulação entre instituições, observava-se que processos irregulares de uso e ocupação do solo estavam ocorrendo, havendo um longo caminho a ser percorrido no combate aos ilícitos ambientais (doc. 18).**

B. Segundo momento do processo de licenciamento (a partir de 2022)

Em 2022, após a complementação dos estudos ambientais pelo DNIT, uma mudança relevante e repentina de interpretação ocorreu no Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-AM/Ditec-AM/Supes-AM (doc. 19), que, pela primeira vez, opinou favoravelmente à concessão da Licença Prévia.

Sem que tenha operado uma mudança no diagnóstico da realidade, pois ainda se estava diante de uma situação de governança ambiental baixa e do risco de a pavimentação da rodovia estimular o desmatamento e a ocupação desordenada do território, em vez de situar as condições de viabilidade da licença prévia como pré-requisitos para a expedição da licença prévia, conforme orientava o acumulado de avaliações técnicas produzidas ao longo de todo o processo de licenciamento ambiental desde 2005, o novo parecer de 2022 transformou tais exigências em condicionantes da licença, na prática postergando a análise da sua implementação para momento posterior, ainda que, contraditoriamente, reconhecesse a expansão do desmatamento na região e a ocupação desordenada do território em função da especulação em torno da renovação da rodovia. Veja-se:



Um dos aspectos de preocupação para assegurar a viabilidade ambiental do empreendimento é a perspectiva de crescente pressão para conversão do uso do solo no eixo da BR 319, notadamente na porção sul da BR. Há evidências de invasões e grilagem de terras, neste sentido, é necessário fortalecer a estruturação e ação do INCRA na rodovia. O exemplo evidente diz respeito ao próprio distrito de Realidade localizado no município de Humaitá/Am e ultrapassado pela BR 319, que foi originalmente planejado e configurado como Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), mas que obviamente experimentou uma dinâmica demográfica diversa e que atualmente figura como principal “aglomeração urbana” no trecho do meio. Faz-se importante evidenciar que um PDS bem implantado, conduzido, acompanhado pelas autoridades públicas, por si só já se configuraria dentre as opções desejadas para aquela região, quando se fala em desenvolvimento sustentável, contudo a ausência do Estado e suas políticas públicas efetivas na região, levaram o Projeto ao completo abandono e um dos maiores exemplos de área de exploração madeireira irregular no Amazonas. Considera-se fundamental que o proponente do projeto busque alternativas para apoiar a estruturação e operação do INCRA no trecho da BR 319. Assim, sugere-se a fixação de condicionante de modo a determinar que o proponente do projeto envie esforços técnicos e financeiros para apoiar a estruturação e operação do INCRA na região. 8.9. Adicionalmente, o esforço fiscalizatório deverá prosseguir com a materialização dos Postos de Fiscalização (Portais da Amazônia). Ainda restou em aberto até o momento, a discussão sobre localização, a efetividade e a quantidade dos postos a serem construídos. (...) 8.10. O Ibama considera fundamental o desenvolvimento de um programa integrado de ações de fiscalização ambiental no trecho da BR 319, que inclua desenvolvimento de rotinas de monitoramento com o uso de drones, observação direta e/ou com o apoio sistemático de imagens de satélite, de forma a gerar alertas de ocorrências de não conformidades, que sejam direcionadas a cada órgão responsável pela governança no eixo da BR 319, de forma imediata. Obviamente não caberá ao proponente do projeto que atue diretamente no controle dos ilícitos observados, mas atuar de forma articulada com os órgãos responsáveis, provendo os recursos técnicos, administrativos e financeiros, suficientes para elaboração e implementação de Programa Integrado de Fiscalização Ambiental na BR 319. 8.11. De forma geral, mostra-se imprescindível a adoção de políticas públicas efetivas para a região, envolvendo órgãos nas mais diversas esferas, nos moldes do Acordo de Cooperação Técnica, envolvendo minimamente o próprio DNIT, o Ibama, a SEMA, o IPAAM, o INCRA, a PRF, a PF, a ADAF, o BPAMB/PMAM, dentre outros, visando garantir a permanente presença do Estado a região, anteriormente à próxima fase, qual seja, a Licença de Instalação. Esta providência visa assegurar minimamente o prognóstico do EIA.

Considerando a sensibilidade ambiental da região onde encontra-se inserida a rodovia BR 319, a relevância estratégica do projeto de repavimentação da BR 319, bem como as análises, críticas e sugestões de melhorias expostas pelo Ibama ao longo deste Parecer, e manifestação positiva dos órgãos intervenientes, opinamos favoravelmente a concessão da licença prévia por ora requerida. [grifamos]

Assim, em relação às questões de governança para a região de inserção da BR-319, foram propostas cinco condicionantes ambientais, voltadas a assegurar o





prognóstico otimista do EIA-RIMA. Tais condicionantes, no entanto, foram progressivamente alteradas e suprimidas pelos responsáveis pelo licenciamento, em especial por se considerar que a implementação total de algumas dessas medidas dependeria da atuação de outros órgãos governamentais (doc. 20 e 21). Ora, é evidente que dependeria, pois as lacunas graves na região, que afastam a viabilidade do empreendimento, dizem respeito à governança ambiental.

Ou seja, as medidas de aprimoramento da governança ambiental na região, por anos tidas como requisito essencial para que se pudesse atestar a viabilidade ambiental da obra e, portanto, expedir a licença prévia, foram alçadas à qualidade de condicionantes ambientais da licença sem que se operasse qualquer melhora efetiva nas condições de fato da região. **Além disso, diante da constatação de que a sua implementação não estava ao alcance do empreendedor, tais medidas foram simplesmente suprimidas, como se o instrumento de licenciamento se prestasse apenas a mitigar os danos ambientais evitáveis e controláveis pelo empreendedor e não a avaliar se um empreendimento deve mesmo ser implantado a qualquer custo – no caso, às custas de danos ambientais e climáticos graves e irreparáveis.**

A tabela a seguir compila as variações em tais condicionantes, à medida em que passavam adiante na escala de análise do Ibama (vide docs. 19, 20, 21 e 3).

1. SEGURANÇA PÚBLICA	
Parecer técnico 3/22	Apresentar proposta de atuação visando promover parcerias com os municípios e o estado do Amazonas, de forma, a preparar o território, inclusive com investimentos na adequação da infraestrutura de segurança pública.
Despacho 13111870/22- CGLin	(sem sugestões)
Despacho 13169149/22-Dilic	Ajustar a redação da condicionante, considerando que investimento em infraestrutura de segurança pública é de responsabilidade do Estado. Neste sentido, não se confunde com as responsabilidades do empreendedor na implementação da rodovia. Destaca-se que, nos termos do OFÍCIO SEI Nº 148103/2022/ME, há ações em curso por parte da Polícia Rodoviária Federal, acompanhadas pelo SPPI/ME, para a implantação de três novas Unidades Operacionais (UOP) e uma Delegacia da Polícia Rodoviária Federal (PRF). Pelo exposto, sugiro alterar a condicionante para: “Apresentar proposta de atuação colaborativa para apoio à segurança pública na rodovia, visando fornecer as informações necessárias para a atuação da Polícia Rodoviária Federal, dos municípios afetados diretamente pela rodovia e do estado do Amazonas”.
LP 672/22	Apresentar proposta de atuação colaborativa para apoio à segurança pública na rodovia, visando fornecer as informações necessárias para a atuação da Polícia Rodoviária Federal, dos municípios afetados diretamente pela rodovia e do estado do Amazonas.
2. UC DE USO SUSTENTÁVEL	
Parecer técnico 3/22	Criar Unidade de Conservação de uso sustentável, para consolidar o prognóstico e o sugerido no Estudo de Impacto Ambiental (EIA).





Despacho 13111870/22- CGLin	Apresentar uma proposta de criação de uma Unidade de Conservação de uso sustentável, para consolidar o prognóstico sugerido no Estudo de Impacto Ambiental (EIA), conforme análise exarada pelo Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-AM/Ditec-AM/Supes-AM (12802250). Esta proposta, a ser aprovada pelo Ibama antes do início da implantação do empreendimento, deverá ser objeto de tratativas e alinhamentos junto aos órgãos públicos competentes para a instituição de UCs. Além de apresentar relação direta com os impactos associados ao empreendimento, é independente da compensação ambiental financeira estabelecida no art. 36 da Lei nº 9.985/2000
Despacho 13169149/22-Dilic	A criação de unidade de conservação não está no rol de atribuições do empreendedor, dependendo de ações de outros órgãos governamentais sob os quais o DNIT não tem ascendência administrativa. Ademais, não resta claro qual seria a área para a criação da unidade de conservação, sendo que há possibilidade de que outros órgãos tenham outras intenções/finalidades para a destinação de áreas. (...) sugiro que a condicionante seja suprimida por reverter o ordenamento jurídico, de destinação de terras por outros órgãos legalmente instituídos, o que avança além do alcance legal do Ibama, impondo ação fora da alçada legal e do controle do empreendedor.
LP 672/22	Condicionante suprimida.
3. INCRA	
Parecer técnico 3/22	Apresentar proposta para prestação de apoio técnico e financeiro para estruturação e operação do Incra no trecho da BR 319, incluindo previsão de cronograma de ação, de forma negociada com o Instituto a ser beneficiado.
Despacho 13111870/22- CGLin	(sem sugestões)
Despacho 13169149/22-Dilic	A prestação de apoio técnico depende de aceitação do INCRA dos termos ora Propostos ao DNIT pelo Ibama. Novamente, a condicionante visa substituir eventual lacuna de atuação/estruturação do INCRA, que extrapolam as competências do DNIT. Sugiro suprimir a condicionante.
LP 672/22	Condicionante suprimida.
4. POSTOS DE FISCALIZAÇÃO	
Parecer técnico 3/22	Construir, equipar e disponibilizar 03 Postos de Fiscalização (Portais da Amazônia), com as seguintes localizações: entroncamento com a BR 230, entroncamento de Manicoré e Careiro Castanho.
Despacho 13111870/22- CGLin	Conforme evoluírem as tratativas para fortalecimento da governança territorial na região de influência da BR-319, fica aprovada a instalação de 03 (dois) postos de monitoramento/segurança, a serem instalados antes ou concomitantemente à implantação do empreendimento, localizados no entroncamento com a BR 230, entroncamento de Manicoré e Careiro Castanho, de forma a se implementar/ampliar a fiscalização da área.
Despacho 13169149/22-Dilic	(sem sugestões)
LP 672/22	Conforme evoluírem as tratativas para fortalecimento da governança territorial na região de influência da BR-319, fica aprovada a instalação de 03 (três) postos de monitoramento/segurança, a serem instalados antes ou concomitantemente à implantação do empreendimento, localizados no entroncamento com a BR 230, entroncamento de Manicoré e Careiro Castanho, de forma a se implementar/ampliar a fiscalização da área.
5. AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO	
Parecer técnico 3/22	Apresentar Programa Integrado de Monitoramento e Apoio às ações de fiscalização ambiental no trecho da BR 319, que inclua desenvolvimento de rotinas de monitoramento com o uso de drones, observação direta em campo ou com o apoio sistemático de imagens de satélite, de forma a gerar alertas de ocorrências de não conformidades, que devem ser direcionadas a cada órgão responsável pela governança no eixo da 319
Despacho 13111870/22- CGLin	(sem sugestões)





Despacho 13169149/22-Dilic	O monitoramento contra ilícitos ambientais é parte da atuação de diversos órgãos de Estado, incluindo o próprio Ibama. Já há estruturas de monitoramento estabelecidas (i.e. CENIMA/IBAMA, CENSIPAM, INPE, dentre outros) que atuam de forma coordenada por meio da integração de operações e sistemas (vide a disponibilização dos dados do DOF ao Ministério da Justiça pelo Ibama e a Operação Guardiões do Bioma). Novamente ressalto que não cabe ao DNIT efetivar ações de responsabilidade de instituições legalmente estabelecidas com esse tipo de finalidade. Dessa forma, sugiro a exclusão da condicionante.
LP 672/22	Condicionante suprimida.

Ao alterar o seu entendimento sem que se operasse nenhuma alteração fática que a justificasse e expedir a licença prévia, o Ibama incorreu em insustentável contradição, desafiando os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva e da vedação ao comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*):

“Os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, bem como a vedação ao comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*), impedem que a Administração, após praticar atos em determinado sentido, que criaram uma aparência de estabilidade das relações jurídicas, venha adotar atos na direção contrária, com a vulneração de direito que, em razão da anterior conduta administrativa e do longo período de tempo transcorrido, já se acreditava incorporado ao patrimônio dos administrados.¹⁷” (grifamos)

Assim é que o titular do direito subjetivo que se desvia do sentido teleológico (finalidade ou função social) da norma que lhe ampara (excedendo aos limites do razoável) e, **após ter produzido em outrem uma determinada expectativa, contradiz seu próprio comportamento**, incorre em abuso de direito encartado na máxima *nemo potest venire contra factum proprium*.¹⁸ (grifamos)

A verdade é que a falta de lastro na realidade fática e normativa dos motivos que fundamentam a concessão da LP 672/2022 acarreta a **inequívoca nulidade do ato**. Nesse sentido, destaque-se que o princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Cuida-se de determinação constitucional expressa, inafastável e inerente à garantia de devido processo legal, para viabilizar o controle de legalidade dos atos administrativos. Como ensina Lucia Valle Figueiredo, é imperativo que a motivação do ato administrativo tenha lastro na realidade e seja apta a demonstrar a justiça e a legalidade do ato, pois é justamente da análise substantiva dos motivos que impeliram a ação que se revelam eventuais equívocos e desvios de finalidade ou de poder:

“(…) é imprescindível a motivação da atividade administrativa (embora muitos autores neguem, asseverando, equivocadamente, ser a motivação obrigatória, apenas e tão-somente, quando texto de lei expressamente a previr). Não se concebe possa a Administração permitir a alguns o que nega

¹⁷ TRF2, Agravo de Instrumento N° 5000263-80.2022.4.02.0000/RJ, Rel. Des. MARCELLA ARAUJO DA NOVA BRANDAO, julgado em 01/02/2022.

¹⁸ STJ, REsp 1143216 / RS, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Rel. Ministro Luiz Fux, julgado em 24/03/2010.



a outros, sem qualquer motivação. Tal proceder não é abrigado pelo ordenamento jurídico. Muito pelo contrário: é rejeitado. E só pode ser assim mesmo, em face da já antes afirmada possibilidade de controle judicial da atividade administrativa. A motivação, como forma de controle da atividade administrativa, é de extrema importância. Aqui lembro frase feliz de Bentham, citada por Michelle Taruffo: ‘good decisions are such decisions for which good reasons can be given’ (‘boas decisões são aquelas decisões para as quais boas razões podem ser dadas’). Quer se trate de motivação de atos administrativos, quer seja de atos judiciais, como se poderia fazer controle de decisões desmotivadas? Aduz-se, como reforço, que a necessidade de motivação é expressa no texto constitucional. É o que se colhe do art. 93, inciso X, que obriga sejam as decisões administrativas do Judiciário motivadas. Ora, se quando o Judiciário exerce função atípica–administrativa – deve motivar, como conceber esteja o administrador desobrigado da mesma conduta? (...). A motivação atende às duas faces do due process of law: a formal – porque está expressa no texto constitucional básico; e a substancial – sem a motivação não há possibilidade de aferição da legalidade ou ilegalidade, da justiça ou da injustiça de uma decisão administrativa.¹⁹”

É evidente, portanto, que os motivos expostos como fundamento para a prática do ato administrativo vinculam o administrador, de modo que, se inexistentes ou inverídicos, configura-se vício de legalidade, que justifica o controle do Poder Judiciário para a sua correção. Trata-se da Teoria dos Motivos Determinantes, que condiciona a validade do ato à existência dos motivos apontados pela Administração Pública. Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello,

“os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Sendo assim, a invocação de ‘motivos de fato’ falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato (...). Uma vez enunciados pelo agente os motivos em que se calçou (...) o ato só será válido se estes realmente ocorreram e o justificavam.”²⁰

Não só a doutrina, mas também a jurisprudência tem reconhecido que a Administração Pública se vincula aos motivos aduzidos, sujeitando-se à comprovação da sua ocorrência e, portanto, expondo os motivos do ato ao controle jurisdicional. Vejam, nesse sentido, os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça:

A motivação do ato administrativo deve ser explícita, clara e congruente, vinculando o agir do administrador público e conferindo o atributo de validade ao ato. Viciada a motivação, inválido resultará o ato, por força da teoria dos motivos determinantes. Inteligência do art. 50, §1.º, da Lei n. 9.784/1999.(STJ, RMS 56858/GO, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, j. 04.09.2019).

O ato administrativo é nulo quando o motivo se encontrar dissociado da

¹⁹ FIGUEIREDO, Lucia Valle. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 51-52.

²⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 398.





OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

situação de direito ou de fato que determinou ou autorizou a sua realização. A vinculação dos motivos à validade do ato é representada pela teoria dos motivos determinantes. (STJ, REsp. 708.030/RJ, Rel. Min. Hélio Quaglia Barbosa, Sexta Turma, j. 27.10.2005).

Na esteira da jurisprudência desta Corte, consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido' (STJ, MS 15.290/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 14/11/2011).

(STJ, AgInt no AREsp 153.740/MS, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, j. 24.05.2016).

É evidente que são cabíveis ajustes e mudanças no curso de um processo de licenciamento. Todavia, é inadmissível que o órgão ambiental altere radicalmente um entendimento calcado em estudos técnicos sem que tenha havido uma mudança nas circunstâncias fáticas e **renuncie à análise da viabilidade ambiental** do empreendimento.

II.4. PREVISÃO DE CONDICIONANTES IRRISÓRIAS FRENTE AO DESAFIO SOCIOAMBIENTAL DECORRENTE DO EMPREENDIMENTO

Como se viu, a licença prévia ora debatida terminou emitida, **sem o imprescindível atestado fundamentado de viabilidade ambiental** e contando com **condicionantes absolutamente incapazes** de deter o impacto ambiental produzido pelo empreendimento (doc. 3).

Observe-se que, **das trinta condicionantes incorporadas à licença prévia, nenhuma efetivamente enfrenta os obstáculos associados à governança ambiental.** Em sua maioria, tratam do próprio projeto de engenharia. Há também condicionantes ligadas ao inventário florestal, ao programa de educação ambiental e a questões indígenas; **todavia, não há condicionantes que exijam o cumprimento de medidas que possibilitem a implementação de um cenário seguro de controle ambiental para a região.**

Destaque-se, especialmente, que a necessidade de **efetiva implementação e consolidação de Unidades de Conservação** no entorno da rodovia foi solenemente ignorada pela licença prévia, ainda que tal medida figurasse entre as mais importantes para o estabelecimento da governança ambiental, como se verá em maior detalhe adiante.

Mesmo a implementação de medidas de fiscalização foi desprezada: a licença prévia estabelece apenas que, **“conforme evoluírem as tratativas para fortalecimento da**





governança territorial na região de influência da BR-319, fica aprovada a instalação de três postos de monitoramento/segurança, a serem instalados antes ou concomitantemente à implantação do empreendimento, localizados no entroncamento com a BR 230, entroncamento de Manicoré e Careiro Castanho, de forma a se implementar/ampliar a fiscalização da área”.

A instalação de 3 (três) unidades operacionais para a fiscalização dos 400 km da rodovia é certamente insuficiente para garantir o monitoramento da região.

Hoje, o Ibama conta com cerca de 700 fiscais, muitos próximos da aposentadoria e sem condições de ir a campo.²¹ Ainda que todos os servidores aprovados nos recentes concursos para provimento de cargos no Ibama fossem alocados para funções de fiscalização, ainda assim seria um quantitativo insuficiente para a enorme área de influência do empreendimento. O fato é que o órgão não tem fiscais ambientais em número suficiente para uma fiscalização nesses termos, ficando a fiscalização ambiental dependente de operações estratégicas no país como um todo, com uso de inteligência, de veículos adequados às estradas de terra e de helicópteros para tanto. A narrativa segundo a qual a instalação dos “Portais Terrestres de Fiscalização Integrada” seria suficiente para assegurar o controle da madeira transportada e retirada da floresta e promover a governança ambiental no entorno da rodovia é absolutamente irrealista.

Portanto, é equivocado supor que as condicionantes que acompanham a licença prévia em foco seriam capazes eventualmente de suprir, no transcurso do processo de licenciamento, a ausência de governança ambiental, de modo que a assertiva apresentada na decisão agravada, no sentido de que o Ibama poderia ajustar algumas de suas exigências, a fim de melhor adequá-las ao recorte normativo e institucional, não se sustenta.

II.5. DA AUSÊNCIA DE EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ENTORNO DA BR-319

No curso do processo de licenciamento ambiental ora discutido, uma das medidas considerada essencial para o ordenamento da ocupação no entorno da BR-319 diz respeito ao **Plano de Proteção e Implementação das Unidades de Conservação da BR-319**. Observe-se:

“Considerada uma das mais efetivas maneiras de evitar o desmatamento oriundo da ocupação desordenada na região amazônica², **as áreas protegidas, notadamente as unidades de conservação, foram**

²¹ Veja-se: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/01/ibama-e-icmbio-precisam-de-concursos-para-dar-vazao-ao-novo-pac-diz-marina-silva.shtml>> Acesso em 5 nov. 2024.





consideradas por esse grupo de trabalho primordiais no estabelecimento de medidas visando impedir a descaracterização do bioma amazônico ao longo da estrada. Para tanto, considera-se que para que essas unidades venham a desempenhar seus objetivos de forma plena, faz-se necessário o estabelecimento de um conjunto de medidas que propicie não apenas a sua proteção, baseada em ações concretas de comando e controle, mas também possibilite o pleno desempenho das atividades vinculadas aos processos de implementação, consolidação e gestão dessas unidades” (Relatório Final do Grupo de Trabalho BR-319 folhas 2099 a 2103, processo IBAMA nº 02001.006860/2005-95)”

Para se alcançar a governança ambiental e, por consequência lógica, a viabilidade ambiental do empreendimento debatido, é evidente que as Unidades de Conservação já criadas no entorno do empreendimento deveriam estar **efetivamente implementadas e consolidadas** antes da expedição da licença prévia.

Ocorre que, até o momento, **não houve a efetiva implementação das Unidades de Conservação que cercam o empreendimento.** Isso porque, para que uma Unidade de Conservação exista no plano fático, **não basta a sua mera criação por decreto.** São imprescindíveis várias medidas que ponham em marcha o funcionamento da Unidade de Conservação como um espaço protegido, inclusive com a fiscalização contínua e adequada.

A Lei Federal nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC), determina que as Unidades de Conservação, após a sua criação, **atendam a uma série de requisitos para que sejam consideradas implementadas e geridas e, conseqüentemente, regularizadas, sendo efetivamente capazes de atender às suas finalidades.** Destacam-se, especialmente:

- (i) a necessidade de **elaboração de Plano de Manejo** no prazo de cinco anos da criação da UC (art. 27, §3º);
- (ii) a **instituição de Conselho Gestor** (arts. 15, §5º; 17, §5º; 18, §2º; 20, §4º; 29; 41, §4º);
- (iii) a **regularização fundiária**, com a desapropriação de propriedades privadas localizadas nos seus limites, nos casos de incompatibilidade, e de assinatura de contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) entre o Poder Público e as comunidades tradicionais locais, nos casos de possibilidade de uso ancestral da terra (arts. 9º, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23).

Todavia, na **busca individual realizada no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação²² pela situação fundiária de cada uma das 25 Unidades de Conservação federais e estaduais localizadas na área de influência do empreendimento, verifica-se**

²² Disponível em: <<https://cnuc.mma.gov.br/pesquisar>>. Acesso em 5 nov. 2024.



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

a mais absoluta ausência de quaisquer informações sobre a situação fundiária, o que evidencia a omissão da Administração em efetivamente implementá-las, conforme exposto abaixo:

UCs Federais	Estação Ecológica do Cuniã	sem informação sobre a regularização fundiária
	Floresta Nacional de Balata-Tufari	sem informação sobre a regularização fundiária
	Floresta Nacional de Humaitá	sem informação sobre a regularização fundiária
	Floresta Nacional do Iquiri	sem informação sobre a regularização fundiária
	Parque Nacional do Mapinguari	sem informação sobre a regularização fundiária
	Parque Nacional Nascentes do Lago Jari	sem informação sobre a regularização fundiária
	Reserva Biológica do Abufari	sem informação sobre a regularização fundiária
	Reserva Extrativista do Lago do Campanã Grande	sem informação sobre a regularização fundiária
	Reserva Extrativista Lago do Cuniã	sem informação sobre a regularização fundiária
	Reserva Extrativista do Médio Purus	sem informação sobre a regularização fundiária
Reserva Extrativista Ituxí	sem informação sobre a regularização fundiária	
UCs estaduais (AM)	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Amapá	sem informação sobre a regularização fundiária
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Madeira	sem informação sobre a regularização fundiária
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Piagaçu Purus	sem informação sobre a regularização fundiária
	Parque Estadual do Matupiri	sem informação sobre a regularização fundiária
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Matupiri	sem informação sobre a regularização fundiária
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Igapó-Açu	sem informação sobre a regularização fundiária





	Florestal Estadual Canutama	sem informação sobre a regularização fundiária
	Reserva Extrativista Canutama	sem informação sobre a regularização fundiária
	Florestal Estadual de Tapauá	sem informação sobre a regularização fundiária
UCs estaduais (RO)	Área de Proteção Ambiental do Rio Madeira	sem informação sobre regularização fundiária
	Estação Ecológica da Serra dos Três Irmãos	sem informação sobre regularização fundiária
	Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio Machado	sem informação sobre regularização fundiária
	Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio Madeira "B"	sem informação sobre regularização fundiária
	Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio Vermelho "C"	sem informação sobre regularização fundiária

Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação²³

Em suas razões recursais, o **Ibama admite ter firmado Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público Federal em 18.06.2024**, em que foram acordadas medidas de implantação e providências preventivas de riscos e danos ambientais a unidades de conservação no entorno da BR-319. O acordo busca colocar fim às ações civis públicas que questionam, justamente, a inefetividade das políticas ambientais na região.

O fato de o TAC ter sido firmado em junho do presente ano permite concluir, sem espaço para dúvida, a inexistência, na prática, de real implementação desses espaços protegidos. Nos termos acordados, aliás, **somente em dezembro de 2025 teremos um diagnóstico da real situação das áreas de cada uma das Unidades de Conservação tratadas no instrumento. Apenas em 4 (quatro) anos serão concluídos os planos de regularização fundiária dessas Unidades de Conservação.**

Diante disso, como muito bem reconheceu a decisão de origem, não há dúvida de que **a consolidação efetiva das Unidades de Conservação não é uma realidade na Amazônia:**

“Para exemplificar, recente iniciativa de solução consensual de conflitos em Justiça Itinerante, promovida pelo CNJ, este juízo homologou acordos entre MPF e ICMBio, nos autos nº0017357-69.2016.4.01.3200 e 1003208-46.2019.4.01.3200, **estabelecendo obrigações para a plena implantação**

²³ Disponível em: <<https://cnuc.mma.gov.br/pesquisar>>. Acesso em 5 nov. 2024.





e efetivação de unidades de conservação no Amazonas, inclusive aquelas localizadas no entorno da BR-319. Isso implica reconhecer que a implantação de unidades de conservação federais – medida considerada prioritária para conter o desmatamento do entorno da BR-319 – não é uma realidade na proteção da Floresta Amazônica, uma vez que ainda carece de efetivação.

Também a ação civil pública nº1007104-63.2020.4.01.3200 pretende obrigar a União, ICMBio, IBAMA e FUNAI a implementar ações de comando e controle satisfatórios em dez municípios amazonenses, considerados “hot spots” em ilícitos florestais, requerendo reconhecimento e responsabilização do Poder Público por omissão/insuficiência na “contenção de infrações ambientais”. **Estas são apenas algumas das ações que debatem a mesma problemática de ineficiência das políticas públicas de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia, o que também foi reconhecido no julgamento da ADPF nº760 do Supremo Tribunal Federal.**

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

Mais significativa do que a grande quantidade de Unidades de Conservação criadas no entorno da BR-319 é a deficiência que tem sido demonstrada pelos órgãos executivos para realizar o seu processo de implementação, o que compromete a efetiva consecução dos fins subjacentes à criação desses espaços ambientalmente protegidos.

Em um caso delicado como o presente, no qual as Unidades de Conservação assumem especial centralidade na função de conter o desmatamento no entorno do empreendimento, **é imprescindível que elas estejam total e regularmente implementadas** – o que não é o caso. A verdade é que, **sem um plano de manejo, sem um conselho gestor, sem a regularização fundiária e sem a fiscalização adequada, temos apenas um projeto de Unidade de Conservação**, que só existe no papel, portanto, **sem nenhuma capacidade de atender à finalidade ecológica à qual se propõe.**

Deve-se ter claro que a **real implementação e consolidação das Unidades de Conservação são medidas fundamentais para evitar o desmatamento**, isto é, não basta a mera criação desses espaços protegidos, pois, sem a gestão e fiscalização adequadas, as Unidades de Conservação são impotentes para coibir os ilícitos. Tanto isso é verdade que o Governo Federal criou Unidades de Conservação ao longo da BR 163, e, no entanto, devido à falta de concreta implementação, tais espaços continuam sendo campeões de desmatamento e queimadas.²⁴

²⁴ Veja-se: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-publica/2022/03/14/quem-esta-destruindo-as-unidades-de-conservacao-da-amazonia.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2024.





OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

Aliás, o contexto fático atual – comprovado por números – demonstra que a expectativa de uma solução para o contexto de desgovernança ambiental não passa de mera esperança. Conforme se observa dos dados oficiais do orçamento do ICMBio, ações que visem ao controle e à fiscalização ambiental preveem baixa dotação inicial e, pior, vêm sendo liquidadas de modo evidentemente insuficiente para o cumprimento da finalidade da autarquia.

No exercício de 2024, o orçamento do ICMBio para a ação orçamentária 20WM - “**Apoio à criação, à gestão e à implementação das Unidades de Conservação**” tem como dotação atual o montante de R\$ 263.182.231,00, tendo sido liquidados até agora apenas R\$ 130.115.704,00, isso quase no final do ano. A situação evidencia problemas em todo o conjunto de UCs federais do país.

ICMBio		
2024	Dotação Atual	Liquidado
Apoio à criação, à gestão e à implementação das Unidades de Conservação.	R\$ 263.182.231,00	R\$ 130.115.704,00

Fonte: Siop acesso público, 7 nov. 2024.

Portanto, embora a implementação efetiva das Unidades de Conservação seja uma estratégia fundamental para alcançar uma governança ambiental eficaz, os órgãos ambientais têm demonstrado uma alarmante falta de investimento nessa direção, utilizando recursos insuficientes para essa finalidade.

II.6. A CRIAÇÃO DE UM NOVO GRUPO DE TRABALHO E A PROMESSA QUANTO AO FUTURO ESTABELECIMENTO DA VIABILIDADE AMBIENTAL

Embora admita que a presença forte do Estado na região para fazer frente ao empreendimento seja uma necessidade incontroversa, a decisão agravada parte do princípio de que o estabelecimento da adequada governança ambiental poderá ser exigência posterior para o deferimento das futuras licenças de instalação e de operação:

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





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

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

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

A partir dessa lógica, a decisão parece entender que o Grupo de Trabalho instituído pelo Ministério dos Transportes por meio da Portaria nº 1.109/2023 seria um feito que a um só tempo demonstraria o avanço na implementação de medidas de governança e chancelaria um compromisso futuro no sentido de que a expedição das licenças de operação e de instalação dependeriam da efetivação da viabilidade ambiental.

Em primeiro lugar, tal entendimento desvirtua por completo os reais propósitos do processo de licenciamento ambiental, que deve cursar com a superação de fases e etapas para, ao final, permitir a expedição das licenças de instalação e de operação. Nesse sentido, como já afirmado exaustivamente, a viabilidade ambiental – no caso em foco, sinônimo de implementação de governança ambiental na região – deve ser atestada no momento da expedição da licença prévia, ainda que seja possível prever condicionantes para as fases seguintes e desde que estas desempenhem uma função suplementar, isto é, não pretendam encarnar a própria viabilidade ambiental em si mesma, que, a essa altura, já deve estar presente.

Ora, se foi **“ratificada a premissa de que sem a implementação de uma governança efetiva, as licenças de instalação e de operação não poderão ser concedidas”**, como diz a decisão agravada, por que não obedecer ao regramento legal e exigir que a implementação da governança ambiental ocorra antes da expedição da licença prévia?

Observe-se: tanto os agravos de instrumento quanto a própria decisão recorrida dizem claramente que a governança ambiental ainda não foi estabelecida, mas que dela dependem as próximas licenças; portanto, aparentemente, fazem crer que não haverá a obra se não se alcançar a governança ambiental. Dessa forma, por que a insistência em restabelecer a licença prévia, considerando-se, inclusive, que apenas o seu anúncio já gerou uma intensificação do desmatamento?

A verdade é que, infelizmente, tudo indica que o Ibama e o DNIT pretendem avançar para as fases seguintes do licenciamento a despeito dos impactos ambientais que o





empreendimento produzirá. Não fosse assim, teriam mantido a postura anterior de aguardar o desenvolvimento da viabilidade ambiental, exatamente como foi feito durante o longo período de trâmite do processo de licenciamento, para, somente depois, expedir a licença prévia; afinal, os desafios inerentes à conquista de uma efetiva estruturação da governança ambiental se fazem presentes agora exatamente do mesmo modo que se faziam presentes antes da expedição da licença prévia.

De mais a mais, a mera criação de um novo grupo de trabalho não é sinônimo de compromisso algum. Em 2008, já fora criado um grupo de trabalho que apresentou um rol de medidas consideradas essenciais para impedir o avanço do desmatamento e a descaracterização do Bioma Amazônico. Aquele grupo de trabalho ressaltou a necessidade de providências estruturantes para a efetiva governança socioambiental da região de entorno da BR-319, como única forma de impedir a potencialização do desmatamento e degradação ambiental, recrudescimento dos ilícitos associados à atividade madeireira e grilagem de terras, descontrole na ocupação do território Amazônico e, por consequência, perda da biodiversidade de fauna e flora, pressão sobre recursos naturais e comprometimento da integridade ecossistêmica da Floresta Amazônica (doc. 12).

Naquele momento, entendeu-se pela necessidade de adoção de medidas **imediatas** que incluíam a **implementação** de Unidades de Conservação e sua demarcação, a **implantação imediata** de **ações interinstitucionais** de **proteção** e **vigilância** da área do entorno da rodovia, a elaboração e a **execução de desenvolvimento e regularização fundiária** das áreas, o **fortalecimento** das principais instituições responsáveis pela gestão das áreas de influência, dentre outras. Todavia, as conclusões às quais chegou esse grupo de trabalho foram **atropeladas** por uma licença prévia expedida em absoluta dissonância das exigências feitas no relatório. **A verdade é que o grupo de trabalho formado em 2008 foi escandalosamente ignorado pelo DNIT e pelo Ibama no momento da concessão da licença prévia, como se suas conclusões não tivessem nenhuma importância para o processo de licenciamento.**

Pior do que isso, a incoerência da Administração Pública foi aceita com muita naturalidade e, em alguma medida, reproduzida pela decisão agravada, que se esforçou por argumentar pela “não vinculatividade” do relatório do GT BR-319 de 2008, ao mesmo tempo em que expressamente reconhece a ausência de alteração no quadro fático de um descontrole ambiental na região e os riscos socioambientais associados.

Ora, se o relatório do grupo de trabalho formado em 2008 não é vinculativo, é evidente que o relatório do grupo de trabalho formado em 2023 também não o é. E, não sendo





vinculativo, poderia a qualquer momento ser ignorado pelos órgãos ambientais e até mesmo pelo Poder Judiciário, tendo o mesmo destino do relatório de 2008. Como se vê, a tese da falta de vinculação do relatório do grupo de trabalho de 2008 estabelece um precedente alarmante que agora paira sobre o mais recente relatório, comprometendo sua eficácia e credibilidade. Nessa perspectiva, não há nenhuma segurança de que as ponderações inseridas no relatório serão cobradas antes das licenças de operação e instalação. Sem caráter vinculativo, esses documentos podem ser ignorados ou descartados a qualquer momento, substituídos por outros mais convenientes. Dito isso, a instituição de um novo grupo de trabalho, em hipótese alguma, deve ser motivo de alívio ou contentamento com os rumos do processo de licenciamento, pois, no plano concreto, ele nada significa ou nada agrega.

Fora isso, o que viu mais recentemente foi a criação de um novo grupo de trabalho que contou **apenas com representantes de unidades do Ministério dos Transportes e de suas entidades vinculadas**,²⁵ isto é, não apresenta nenhuma pluralidade, tampouco representantes da área ambiental, diferentemente do Grupo de Trabalho de 2008, que era composto por diferentes entidades do Poder Público (Ibama, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Ministério do Meio Ambiente, Ministério dos Transportes, Ministério da Integração Nacional e Governo do Estado do Amazonas). É evidente que essa limitação compromete a abordagem integral e equilibrada do projeto, considerando-se os impactos ambientais e sociais significativos da rodovia. A falta de diversidade de perspectivas e expertises leva a decisões que não contemplam todas as dimensões do problema.

Além disso, as conclusões do relatório gerado pelo novo grupo apenas apresentam planos e mais planos, que, de todo modo, **dependem da alguma concretização prévia para garantia da governança ambiental**. Considerando-se que **nem mesmo as Unidades de Conservação foram efetivamente implementadas, todo o planejamento feito pelo Ministério dos Transportes, concretamente, não exhibe valor algum**. Para piorar o cenário, a execução de todo esse planejamento depende da reunião de esforços de diversos órgãos governamentais, inclusive, com o envolvimento de 11 (onze) ministérios e outras nove entidades, o que leva o processo de licenciamento ao mesmo impasse anterior, isto é, a necessidade de ações e medidas de atribuição de outros órgãos da administração pública, que dependem de articulação interinstitucional em diferentes níveis federativos, e, portanto, supostamente extrapolam a competência do DNIT.

²⁵ Veja-se a Portaria nº 1.109/2023, que criou o Grupo de Trabalho, disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/sustentabilidade/PORTARIA_N_1.109_DE_16_DE_NOVEMBRO_DE_2023.pdf>. Acesso em 5 nov. 2024.





O que se pode dizer, Excelências, é que, infelizmente, a criação de um novo grupo de trabalho não trouxe nenhuma segurança ou garantia de desenvolvimento real de governança ambiental e que, com o restabelecimento da licença prévia, a tendência, como demonstram os estudos, é a intensificação da procura por terras no entorno da rodovia, o aumento dos processos de grilagem, o aumento de desmatamento e da criminalidade, tudo isso sem nenhuma presença do Estado, num contexto de completa desgovernança socioambiental. Em resumo, neste momento, a Amazônia está jogada ao abandono.

Para finalizar, quanto à instalação de 3 (três) unidades operacionais para a fiscalização da BR 319, única medida palpável prevista no relatório do grupo de trabalho e já disposta entre as condicionantes da licença prévia, é óbvio que tal número é absolutamente insuficiente para o monitoramento da região.

III. DEFICIÊNCIA DE ESTUDOS E DIAGNÓSTICOS OBRIGATÓRIOS AO PROCESSO DE LICENCIAMENTO

III.1. AUSÊNCIA DE ESTUDOS SOBRE OS IMPACTOS CLIMÁTICOS

Quanto aos estudos sobre os impactos climáticos, informa o Ibama em seu agravo de instrumento, que “as análises técnicas debruçaram-se sobre temas que possuem **relação direta com o assunto**, tais como desmatamento, alteração do uso do solo e adaptação de projeto para situações e eventos climáticos, tais como sistemas de drenagem e outros quesitos de projeto, de modo que os dados necessários para a definição de medidas de controle e mitigação desses impactos, naquilo que couber ao licenciamento ambiental, já estão presentes no processo de licenciamento.” No mesmo sentido, o DNIT argumentou em seu recurso que os estudos que realizou “abordaram os impactos da implantação e operação da rodovia na temática climática e na qualidade do ar, bem como o prognóstico ambiental correspondente”. Segundo a decisão agravada, o licenciamento ambiental não teria desconsiderado tal vetor, **“ainda que o impacto climático argumentado na petição inicial não se relacione com a solução tecnológica aplicada no empreendimento em questão, e sim com o possível aumento do desmatamento ilegal, gerado pela suposta insuficiência de governança ambiental nas áreas próximas à rodovia”**.

Fica claro, portanto, **que não foram realizados estudos quanto aos impactos climáticos decorrentes do desmatamento posterior no entorno da rodovia, considerado**





OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

como o principal diagnóstico socioambiental para a área de influência. A omissão relativamente à análise climática na perspectiva do desmatamento **inviabiliza a completude do estudo ambiental, além de comprometer medidas para evitar, mitigar e compensar danos.** Logo, também por essa razão, a licença prévia está maculada pela ilegalidade. Observe-se o que disse o D. Juízo *a quo*:

“Assiste razão ao autor quanto à ausência de estudos de impacto climático para o empreendimento da BR-319, a despeito do inequívoco prognóstico de intenso desmatamento das áreas de floresta do entorno da rodovia. Neste particular, há que se destacar que os levantamentos climáticos identificados nos documentos técnicos se referem a soluções tecnológicas aplicáveis à estrada propriamente (vide id. 2000555188, item 73, 106 do Parecer IBAMA Nº9031197/2020-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM), **sem indicação de que foram considerados os impactos decorrentes do principal diagnóstico de desmatamento para a área de influência.** Aliás, está registrado no Parecer Técnico IBAMA nº02/2021 referência a este questionamento, quando da realização de audiências públicas.

(...)

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

Em sentido contrário, a decisão agravada entendeu que “(...) o referido estudo de impacto climático, tal como descrito na decisão agravada [decisão de origem], não parece existir.” Consignou entender que “não existe um comando normativo de quantificação da emissão de gases de efeito estufa, mas apenas de averiguação, por parte do Ibama, de atividades que podem gerar gases do efeito estufa. A partir disso, o Ibama deverá, no termo de referência do EIA/RIMA respectivo, direcionar a estipulação de medidas de mitigação e de compensação dos impactos ambientais derivados da atividade capaz de gerar gases do efeito estufa.”

Em primeiro lugar, é fundamental esclarecer que o EIA/Rima já foi elaborado e não será refeito, sobretudo se a licença prévia mantiver a sua validade. Isso significa que a oportunidade de direcionar e estipular medidas de mitigação e compensação dos impactos climáticos já passou, tratando-se de uma etapa concluída no processo de licenciamento. Portanto, manter a licença prévia em seus termos atuais implica validar um EIA/Rima subavaliado, que omitiu o necessário dimensionamento da variável climática do empreendimento. No mais, ao insinuar que só haveria a obrigatoriedade de apresentação de estudos climáticos em caso de exigência feita no termo de referência do Ibama, a decisão





desconsidera que tal obrigação decorre da leitura sistemática do arcabouço normativo brasileiro e que eventual lapso do termo de referência a esse respeito macula de nulidade a licença prévia emitida.

De fato, a legislação em vigor, em consonância com a Constituição Federal, **obriga, sim, o dimensionamento dos impactos climáticos** causados pelo empreendimento e impõe a sua **mitigação e controle**.

Nesse sentido, vale apontar que o licenciamento ambiental é um instrumento efetivo e eficaz para o controle prévio de atividades que, direta ou indiretamente, geram impactos socioambientais negativos, o que evidentemente **inclui os impactos climáticos dessas atividades**.²⁶

A obrigatoriedade do dimensionamento dos impactos climáticos no processo de licenciamento encontra amparo no ordenamento jurídico brasileiro, a começar pela própria Constituição Federal, que, em seu artigo 225, consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, em seu artigo 170, inciso VI, estabelece a sujeição do exercício das atividades econômicas à preservação ambiental.

Essa tutela constitucional se traduz de forma objetiva e detalhada na Lei nº 12.187/2009, que instituiu a **Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC** e prescreve ser **dever de todos a atuação no sentido de mitigar os impactos decorrentes das interferências humanas sobre o sistema climático, com a adoção de medidas para prevenir, evitar ou minimizar as causas das mudanças climáticas no território nacional** (art. 3º, I e II). Não à toa, um dos objetivos da PNMC é, justamente, a preservação, conservação e recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional (art. 4º, VI), caso da Amazônia, tendo em vista disposição expressa constante do artigo 225, §4º, da Constituição Federal.²⁷

Entre seus instrumentos, a PNMC previu a elaboração de planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas. O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) tem por objetivo a redução contínua do desmatamento no bioma amazônico.²⁸ **Fato é que os princípios, objetivos,**

²⁶ MOREIRA, Danielle de Andrade (org.). *Litigância Climática no Brasil*: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2021. p. 27.

²⁷ Art. 225 (...) § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira **são patrimônio nacional**, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (grifos nossos).

²⁸ Falhas e omissões na implementação do PPCDAm são objeto da ADPF nº 760, em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal.





diretrizes e instrumentos de todas as políticas públicas e programas governamentais devem compatibilizar-se com aqueles previstos na PNMC (Lei nº 12.197/2009, art. 11).

Ademais, a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA (Lei Federal nº 6.938/1981) elucida que, para os seus fins, considera-se “meio ambiente” o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (art. 3º, inc. I), o que naturalmente inclui a questão climática.

A norma também centraliza o **licenciamento ambiental** como relevante instrumento de política pública. Uma vez que a PNMA e a PNMC são instrumentos que dialogam e se integram um ao outro, devem ser interpretados conjuntamente:

(...) Assim, observa-se que a política climática brasileira realiza um importante esforço de integração com as demais políticas públicas em vigor, em especial com a política ambiental. **A interpretação sistemática desse arcabouço normativo impõe que o licenciamento ambiental, na qualidade de instrumento central da PNMA, inclua uma avaliação acerca dos impactos climáticos dos empreendimentos e atividades.** Efetivamente, dentre muitas alternativas para induzir ações de mitigação de impactos climáticos, **“o licenciamento ambiental é um instrumento de menor impacto na gestão das empresas, permitindo a adoção gradual de medidas de mitigação dentro das estruturas já existentes”** (ISHIZAKI, 2020).

O robusto arcabouço normativo aqui explicitado impõe que a variável climática seja incorporada aos processos de licenciamento ambiental – movimento compreendido como verdadeiro dever relacionado à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e à consecução das finalidades legais do licenciamento ambiental.²⁹
[grifamos]

Nesse sentido, a avaliação de impactos ambientais de um empreendimento no processo de licenciamento **não** pode excluir os impactos climáticos, de maneira que os estudos ambientais se articulem com os objetivos de promoção da estabilidade climática previstos na PNMC:

Seja na fase de licenciamento prévio, quando se define a (in)viabilidade ambiental nas searas locacional e tecnológica da obra, atividade ou empreendimento, seja nas fases de licenciamento de instalação e de operação, quando já há permissão, respectivamente, para a promoção das obras de sua implantação e de seu funcionamento, os impactos e danos ao sistema climático devem necessariamente ser considerados (...).³⁰

²⁹ GAIO, Alexandre; ROSNER, Raquel; FERREIRA, Vivian. “O Licenciamento Ambiental Como Instrumento da Política Climática”. *Direito e Práxis*, 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdp/a/vwftczDQHZ8tgzNjGWGGXXw/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 8 nov. 2024.

³⁰ GAIO, Alexandre. O licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos sujeitos à realização de EIA/RIMA como instrumento de controle de impactos e danos climáticos. In: GAIO, Alexandre (org). *A Política Nacional de Mudanças Climáticas em Ação: a atuação do Ministério Público*. Belo Horizonte: ABRAMPA, 2021. p. 184.





Ressalte-se que o próprio Ibama reconhece a necessidade de inclusão da avaliação dos impactos climáticos no processo de licenciamento, tendo editado o **Instrução Normativa Ibama nº 12, de 23 de novembro de 2010**, que **impõe a análise, no processo de licenciamento, de atividades capazes de emitir gases de efeito estufa, das medidas propostas pelo empreendedor com o objetivo de mitigar tais impactos ambientais**. Naturalmente que tais emissões podem ser diretas ou indiretas, mas devem ser conhecidas, mapeadas e avaliadas. A norma, todavia, foi sumariamente ignorada pelo próprio órgão ambiental licenciador.

Destaque-se, ademais, que o Brasil assumiu internacionalmente compromissos relacionados à promoção da estabilidade climática, os quais devem ser considerados na elaboração e implementação da política ambiental nacional. Nesse sentido, o país assinou o **Acordo de Paris³¹**, que **impõe o dever de redução de emissões de GEE e de mitigação dos impactos climáticos decorrentes das atividades humanas**.

Está claro, portanto, que **o ordenamento jurídico brasileiro obriga que o licenciamento ambiental avalie a variável climática provocada pelo empreendimento**, considerado, no caso em tela, **o desmatamento previsto nos estudos como decorrência da instabilidade socioambiental gerada**.

Ressalte-se que os gestores públicos se submetem a uma atuação pública inteiramente **vinculada ao resguardo do sistema climático para a humanidade**, de modo a evitar a irreversibilidade do dano e impor medidas mitigatórias. Nessa seara, o ordenamento jurídico em sua completude obriga todo e qualquer agente público a um alinhamento que mitigue o risco catastrófico da mudança climática, conforme ensina Rafaela Santos Martins da Rosa:

“É basilar reconhecer-se que sobre os **gestores públicos**, de quaisquer esferas, recai um **dever jurídico multidimensional**, que desde o regime jurídico internacional, passando pelos regimes inter-regionais (a exemplo da convenção americana de direitos humanos), constitucionais e infraconstitucionais, compelem e **ordenam uma atuação pública totalmente comprometida e compatível com o resguardo do sistema climático para a humanidade, e com a atual exigência de se evitar a consumação dos efeitos danosos cumulativos futuros já apontados pela ciência como prováveis. Evitar um quadro de irreversibilidade danosa impõe uma gestão mitigatória compatível com este propósito**. Seja, portanto, em razão dos compromissos normativos já assumidos no plano internacional, comunitário, nacional ou subnacional, seja pelo regime

³¹ Incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com a natureza de norma supralegal pelo Decreto Federal nº 9.073/2017, por se caracterizar como um tratado de direitos humanos.





constitucional brasileiro vigente, **sobejam fundamentos jurídicos a embasar, e compelir, uma atuação em concreto alinhada com o objetivo de atuar de modo assertivo para, sem prejuízo do desenvolvimento de medidas de adaptação e acertos sobre os danos climáticos indiretos, mitigar-se, de acordo com suas esferas de suas atribuições e responsabilidades, o risco catastrófico de superveniência do dano climático futuro em desfavor do sistema climático. É um padrão de conduta não só esperado, mas verdadeiramente imperativo de ação a todo e qualquer agente público.**³²

A mesma autora, ao tratar dos deveres relacionados ao exercício da competência administrativa, deixa claro que a atividade de avaliar ou licenciar o empreendimento deve ter em mira a obrigatoriedade de mitigação da integralidade das emissões que direta ou indiretamente resultarem do projeto sob escrutínio. Nessa perspectiva, a análise das emissões deve implicar, além da estimativa de emissões, um exame rigoroso do quanto o empreendimento se alinha com os compromissos normativos:

“Tanto o empreendimento a avaliar ou licenciar deve atender à trajetória de mitigação de emissões compatível com a neutralidade almejada pelo ente do órgão avaliador, quanto se deve exigir uma avaliação administrativa que considere plenamente o caráter integral e planetário do sistema climático. Esta consideração será comprovada, na prática, se houver uma avaliação quanto à totalidade e à integralidade das emissões que direta e indiretamente resultarem do empreendimento a ser avaliado. Há uma imperativa exigência de avaliação cumulativa e sinérgica dos impactos em termos de emissões deste empreendimento, sem prejuízo, por evidente, de análises quanto aos demais efeitos prejudiciais evidentemente implicados a outros bens jurídicos (biodiversidade, comunidades de entorno, etc.).

(...)”

Quando, então, as legislações já vigentes no país se referem à expressão de análise do "impacto climático", ou terminologias como a inserção da "variável climática", **é preciso compreender que esta análise implica não só a estimativa projetada de emissões deste projeto, empreendimento, ou meramente o registro apropriado das emissões estimadas nas avaliações climáticas respectivas. No momento atual, com os robustos dados científicos que dispõem as autoridades administrativas, e com todo o arcabouço normativo examinado anteriormente nesta escrita, forçoso reconhecer que há uma imposição de uma série de questionamentos a todo e qualquer projeto que impacte na contabilidade das emissões de gases de efeito estufa (de todos os gases), seja em avaliações do ente público federal, seja dos entes administrativos subnacionais.**

(...)

Avaliar a variável climática implica necessariamente a **gestão mitigatória do risco climático, reconhecido que este risco, quando examinado no sistema climático como um todo, é um risco de envergadura catastrófica.** E exige, portanto, uma análise de risco deste patamar. A

³² ROSA, Rafaela Santos Martins. **Dano Climático: Conceito, Pressupostos e Responsabilização.** São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023. Página 482/483.





análise da dimensão climática exige um **escrutínio rigoroso do quanto este projeto ou empreendimento está alinhado com o compromisso normativo de mitigação climática. E este compromisso implica considerar a dimensão do empreendimento e das emissões do empreendimento no sistema climático, onde quer que elas ocorram.**³³

O quantitativo de dióxido de carbono (CO₂) lançado na atmosfera a partir da supressão da vegetação é, atualmente, passível de cálculo. Hoje existem plataformas, como o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) do Observatório do Clima³⁴, que monitoram as emissões de gases de efeito estufa no Brasil. Vale mencionar que, historicamente, no Brasil, as mudanças no uso da terra têm sido responsáveis pela maior parcela das emissões brutas de gases de efeito estufa. Em 2023, foram 46% das emissões brutas de gases de efeito estufa do país (46%), com 1,062 bilhão de toneladas de CO₂e (doc. 22).³⁵

Tais metodologias viabilizam o levantamento das emissões derivadas da instalação de um empreendimento, de maneira que, a partir desse levantamento, cabe ao empreendedor propor, e ao Ibama exigir, as medidas mitigadoras para essas emissões. Soares-Filho *et al.* (2020)³⁶ estimaram o impacto da pavimentação da rodovia BR-319 utilizando o modelo SimAmazonia que integra a variáveis do meio físico, infraestrutura, dinâmica demográfica, ordenamento territorial e governança ambiental para simular o desmatamento. Também foram calculadas as emissões de CO₂ e a perda de serviços ambientais, no caso a regulação de chuvas pela floresta Amazônica. O resultado apresentado por esses autores é o seguinte:

Com o asfaltamento, o **desmatamento acumulado alcançaria 170 mil km²**, quatro vezes maior do que o projetado com a média histórica. As emissões acumuladas de CO₂ também mais que quadruplicariam, alcançando **8 bilhões de toneladas**, o equivalente à emissão de 22 anos de desmatamento na Amazônia com base na taxa de 2019³. Isso mais que inviabilizaria o alcance das metas assumidas pelo Brasil no Acordo de Paris. Além disso, a perda de vegetação nativa afetará diversos serviços ambientais, sobretudo a regulação de chuvas que cai sobre regiões estratégicas para o agronegócio brasileiro. Estima-se que a consequente redução de chuvas acarretará num prejuízo de mais de 350 milhões de dólares anuais apenas nas receitas de geração de energia hidroelétrica, cultivo de soja e pecuária⁴.

³³ Ibidem. Páginas 503/504

³⁴ Ver: <https://seeg.eco.br/>. O sistema monitora emissões nos níveis nacional, estadual e municipal.

³⁵ Disponível em: <https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2024/11/FINAL_SEEG_emissoes_2024_v7.pdf>.

³⁶ Soares-Filho, Britaldo; Davis, Juliana Leroy; Rajão, Raoni. Pavimentação da BR-319, a Rodovia do Desmatamento. Nota Técnica 11/2020. Disponível em: https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2020/11/Nota_tecnica_112020-01_pavimentacao_BR_319.pdf. Acesso em: 12.abr.2023.





Estudos já questionaram a racionalidade econômica dessa obra uma vez que o Rio Madeira é a principal via de transporte para escoamento da produção agropecuária e Manaus já se encontra bem servida por transporte fluvial. O projeto é apontado como inviável economicamente por somente um terço do investimento retornar como benefícios⁵. E isso sem contabilizar as perdas econômicas pelo desmatamento. Além disso, 40 unidades de conservação, 6 milhões de hectares de terras públicas e 50 terras indígenas estariam ameaçadas pelo empreendimento que abrirá as veias dessa maciça porção de floresta a grileiros. (Soares-Filho *et al.*, 2020)

A verdade é que, diante de um empreendimento como a reconstrução e o asfaltamento do trecho do meio da BR-319, com todas as consequências que ele causará ao clima, conforme alertam análises técnicas do próprio Ibama constantes no processo de licenciamento, resta evidente que a realização de **estudos aprofundados e sério dimensionamento sobre a emissão de gases de efeito estufa na atmosfera afigura-se como medida imprescindível a ser adotada antes da expedição da licença prévia**. Apenas após uma avaliação pormenorizada dos impactos climáticos seria possível atestar se existe viabilidade ambiental para o empreendimento frente à legislação climática em vigor.

É fato incontroverso que o desmatamento gera a disparada da emissão de gases de efeito estufa (GEE) do país, que ocasiona danos ao sistema climático. Os danos ao sistema climático, por sua vez, acarretam extremos climáticos, que geram impactos multifacetados, com **consequências incalculáveis não apenas ao meio ambiente e à vida humana, mas também à economia**.

Quanto ao aspecto econômico, aliás, a manutenção da licença prévia, acompanhada de todos os desdobramentos ligados ao desmatamento, trará **prejuízos incomparáveis aos cofres públicos**. Isso porque os desastres advindos das mudanças climáticas demandam do Estado altíssimo gasto com a finalidade de reparar os prejuízos materiais. Veja-se, por exemplo, as chuvas que atingiram o Rio Grande do Sul. Consequência direta das mudanças climáticas globais, tal evento extremo ocasionou prejuízos significativos aos cofres públicos. Segundo estimativas do governo estadual, serão necessários 19 bilhões de reais para o enfrentamento dos impactos da inundação que destruiu casas, estradas e atingiu mais de 1,4 milhão de pessoas³⁷.

Na realidade, **no estágio de conhecimento em que nos encontramos, é inadmissível a expedição de uma licença prévia para um empreendimento que atravessa uma área considerada como umas das mais conservadas da região**

³⁷ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cqlnpi27kgzo>. Acesso em: 8 nov. 2024.





Amazônica, que trará claro o risco de ocupação predatória no entorno da obra, sem que se implementem todas as condições para evitar danos ambientais e climáticos.

Portanto, ao entender que “não existe um comando normativo de quantificação da emissão de gases de efeito estufa, mas apenas de averiguação, por parte do Ibama, de atividades que podem gerar gases do efeito estufa (...)” e desprezar o dimensionamento de todo o desmatamento que ocorrerá como consequência socioambiental do empreendimento, a decisão agravada viola o artigo 225, *caput*, e inciso IV, o artigo 170, VI, da Constituição Federal; os princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e do poluidor-pagador; o Acordo de Paris; o artigo 3º, incisos I e II, o artigo 4º, inciso VI e o artigo 11 da Política Nacional sobre a Mudança do Clima e, finalmente, Instrução Normativa Ibama nº 12/2010.

III.2. A AUSÊNCIA DE CONSULTAS PRÉVIAS, LIVRES E INFORMADAS AOS POVOS INDÍGENAS

Ao analisar a questão indígena, a decisão agravada parte do princípio de que houve a elaboração do Estudo de Componente Indígena (ECI) para fins de licenciamento da BR - 319, cabendo apenas aferir se foi feita a consulta prévia, livre e informada, disciplinada pela Convenção 169 da OIT e pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Nessa seara, a decisão entende que a consulta pública se concretizou, tendo ocorrido antes da concessão da licença prévia, ainda na fase de planejamento do empreendimento, quando se estuda a viabilidade ambiental do projeto. Com isso, conclui que houve a preocupação do governo brasileiro em cumprir os compromissos internacionais de respeito aos direitos humanos dos indígenas.

No entanto, a apuração quanto à forma como ocorreram as consultas prévias nos conduz à conclusão no sentido oposto da decisão agravada. O que se verifica, na realidade, é que tais eventos efetivamente não ocorreram, por não terem cumprido nenhum critério capaz de qualificá-los como consulta prévia, livre e informada.

Com efeito, a União aduz que a exigência de consulta prévia teria sido atendida com o envio, para algumas prefeituras e câmaras municipais, de *links* de acesso às vias digitais da Revisão do EIA/RIMA e com a realização de audiências públicas em 27.09.21 (em Manaus, presencialmente, e, em Borba e Brasília, virtualmente); em 28.09.21 (em Careiro, presencialmente, e, em Beruri, virtualmente); em 29.09.21 (em Manicoré, presencialmente, e, em Tapauá, virtualmente); e em 1º.10.21 (em Humaitá, presencialmente, e em Canutama, virtualmente).





OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

É evidente que não é possível afirmar que tais medidas seriam suficientes para atender ao comando que obriga a consulta aos povos indígenas, sobretudo, porque, para piorar a situação, as tais audiências terminaram por se realizar **em meio à grave crise sanitária causada pela pandemia da Covid**, o que, obviamente, trouxe ainda mais dificuldade à ampla participação de interessados. À época, inclusive, o Ministério Público Federal ajuizou tutela cautelar antecedente para evitar a realização dos eventos, pois, entre outros motivos, havia alto risco de contaminação e de surgimento de uma nova cepa do vírus. Argumentou que as audiências na forma virtual inviabilizariam a ampla participação dos interessados, impondo barreiras às comunidades tradicionais e aos povos indígenas, pois prejudicaria o adequado repasse de informações e o debate franco e plural sobre o empreendimento. Assim, seria recomendável cancelar as audiências e realizá-las após o fim da pandemia.

Na oportunidade, o D. Juízo de 1º grau acatou as razões do Ministério Público Federal e, com fundamento nos princípios da precaução e da prevenção, bem como para garantir a ampla e substancial participação nas audiências públicas vinculadas ao licenciamento ambiental da BR - 319, deferiu parcialmente o pedido de urgência, destacando a importância da audiência pública como instrumento de participação popular, e a dificuldade, a precariedade e a desigualdade do acesso digital em muitos municípios do Amazonas. Lembrou que desconsiderar esse entrave significa o mesmo que assentir que “as audiências públicas se resumem à mera formalidade de comunicação de decisões administrativas já tomadas, pressupondo conduta passiva dos participantes, mesmo em empreendimentos que possam afetar sobremaneira suas vidas”. Observe-se:

“Os instrumentos de participação popular, a audiência pública concretiza o princípio da participação comunitária no licenciamento ambiental, possibilitando esclarecimentos e elucidações sobre suas características e impactos (negativos e positivos) do empreendimento, por meio da apresentação do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.

Também possibilita aos interessados exporem suas críticas e sugestões, que deverão ser registradas em ata e efetivamente consideradas para a aprovação ou rejeição do projeto, razão pela qual ela concretiza importante mecanismo democrático de participação popular na formação da decisão ambiental.

A experiência de realização de audiências judiciais com partes residentes no interior do Amazonas tem demonstrado que, de fato, a desigualdade digital e a precariedade de sinais em muitos dos Municípios do Amazonas inviabilizam até mesmo a realização de audiências de custódia, perante esta unidade jurisdicional.

Somada à dificuldade de acesso à internet e/ou precariedade do sinal, não podem ser ignorados os riscos inerentes a aglomerações presenciais, razão pela qual até mesmo a retomada gradual de trabalhos presenciais pela Justiça Federal contempla etapas, percentuais, critérios sanitários rigorosos e turnos que possam evitar concentrações de servidores e juizes em mesmo ambiente e horário, enquanto perdurar o estado de pandemia.





Um terceiro fator digno de preocupação está no fato de que as audiências públicas serão transmitidas pelo seu canal de Youtube. Este mecanismo não permitiria, num primeiro momento, interação qualitativa e em tempo real por aqueles que desejarem influir no processo de tomada de decisão do licenciamento ambiental da BR-319. Ignorar esta dificuldade seria aceitar que as audiências públicas se resumem a mera formalidade de comunicação de decisões administrativas já tomadas, pressupondo conduta passiva dos participantes, mesmo em empreendimentos que possam afetar sobremaneira suas vidas. Esta concepção de audiência pública não se compraz com o conceito de democracia participativa.

Assiste razão ao MPF quando afirma que a disponibilidade de pontos de transmissão, ainda que iniciativa louvável, também não atende às necessidades de efetiva participação das comunidades potencialmente impactadas pelo empreendimento, que teriam que se deslocar e se reunir em local com acesso à internet, o que os expõe aos riscos próprios de aglomerações em tempos de pandemia.

Portanto, em razão da inexistência de amplo acesso à internet nas comunidades interessadas no licenciamento, bem como a falta de mecanismo digital apto a proporcionar participação substancial dos interessados (participação capaz de influenciar no licenciamento ambiental), nos locais onde existe efetivo acesso à internet, são elementos suficientes para evidenciar a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo para concessão da tutela de urgência requerida pelo MPF (art. 300 do CPC).”

Em sede de suspensão de tutela antecipada (processo nº 1035291-44.2021.4.01.0000), a decisão acima foi cassada pelo Presidente do Tribunal Regional Federal, e as audiências terminaram se realizando nos moldes propostos pela União, vale dizer, sem qualquer possibilidade de, efetivamente, permitir um diálogo com os povos indígenas.

Recentemente, na origem, o Ministério Público Federal aditou a tutela cautelar para convertê-la em ação civil pública, pedindo a declaração de nulidade das audiências públicas realizadas nos dias 27, 28 e 29 de setembro e 1º de outubro de 2021, assim como de todos os atos administrativos subsequentes, inclusive da licença prévia nº 672/2022 e de eventual licença de instalação acaso expedida no futuro. Frustrada a conciliação, o processo está em fase de apresentação de contestação. Inclusive, tal feito, de número 1022245-88.2021.4.01.3200, por conexão, tramita em conjunto com a presente ação civil pública. Portanto, também naquele caso, está *sub judice* a licença prévia - exatamente em razão da ausência de efetiva consulta aos povos indígenas.

Por fim, a decisão agravada parte do princípio de que houve a elaboração do Estudo de Componente Indígena (ECI) para fins de licenciamento da BR -319, pois, segundo a União, a Funai teria considerado que o Componente Indígena dos Estudos de Impacto Ambiental do licenciamento ambiental da reconstrução e pavimentação da rodovia BR-319 estaria apto para apresentação aos indígenas das comunidades envolvidas e que o estudo teria sido aprovado pelas comunidades indígenas Parintintin, Mura e Apurinã.





Excelências, a Funai não está autorizada a falar em nome dos indígenas para fins de cumprimento da Convenção 169 da OIT. Além disso, como muito bem pontuou a decisão de origem, **“há sérias dúvidas de que tenham sido efetivamente realizadas consultas prévias, livres e informadas, a todos os povos indígenas e tradicionais afetados pela obra da BR-319”**.

A verdade é que **as consultas aos povos indígenas e tradicionais nunca ocorreram**. De acordo com o Observatório BR-319 (OBR-319), em nota publicada em agosto de 2022, no processo de licenciamento que deu base à Licença Prévia expedida pelo Ibama, **nunca houve uma consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e comunidades tradicionais da região que seriam diretamente impactadas por uma obra de infraestrutura dessa magnitude**³⁸. O DNIT e a Funai apenas apresentaram o Componente Indígena do Estudo de Impacto Ambiental (CI-EIA) para as comunidades localizadas nos territórios Apurinã, Mura e Parintintin. Contudo, **as apresentações em reuniões não podem ser consideradas como uma consulta a esses povos, já que apenas visam cumprir o rito de informação do licenciamento ambiental**.

O Observatório da BR-319 (OBR-319) enfatiza que os espaços de diálogo produzidos pelo CI-EIA “tampouco são audiências públicas e não podem ser confundidos com a consulta livre, prévia e informada, cujas regulamentações, inclusive, se dão por normativas diferentes e apresentam finalidades distintas (...)”. Isso porque “(...) **enquanto as apresentações do EIA têm como objetivo resguardar somente os direitos à participação e à informação, a consulta prévia, livre e informada guarda relação com o direito à autodeterminação em si**, contando com trâmite próprio, participação direta dos povos indígenas interessados e em consonância com o modelo de consulta proposto pelas comunidades”. Com isso, a organização enfatiza que a não observância do **“direito de consulta dos povos da floresta, além de uma violação grave, enfraquece, debilita e descaracteriza o processo democrático, que deveria ser o fio condutor de toda e qualquer decisão sobre a rodovia BR-319”**.

A nota do Observatório da BR-319 aponta também que, ao longo dos últimos 15 (quinze) anos, as alterações procedimentais realizadas no âmbito do CI-EIA da pavimentação da BR-319 sempre foram no **“sentido de reduzir, por ato administrativo, o número de terras indígenas (TIs) consideradas como área de impacto direto na obra”**. Com isso, das “47 terras consideradas inicialmente como parte da área de influência direta do

³⁸ Disponível em: <https://www.observatoriobr319.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-de-posicionamento_OBR319_01Agosto2022.pdf> Acesso em: 8 nov. 2024.





OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

empreendimento, reduziu-se atualmente para 5 terras indígenas, entre as quais duas foram objeto somente de estudos de levantamento de dados secundários”, situação que decorre da aplicação automática da **Portaria Interministerial n.º 60/2015**.

Essa norma “considera a localização do empreendimento e sua distância em relação à terra indígena como critério único para definir um possível impacto do empreendimento nos territórios”, ao mesmo tempo que “**desconsidera outros fatores que são determinantes para se avaliarem os impactos de um empreendimento em terras indígenas nos aspectos socioeconômicos, culturais e territoriais**”. Assim, ainda de acordo com o Observatório da BR-319, por meio de um “**artifício meramente burocrático e sem qualquer relação com a realidade fática das comunidades da região**”, foi “suprimida a realização de estudos de impacto na grande maioria das terras indígenas afetadas diretamente pelo projeto de pavimentação da rodovia”, limitando “**a participação indígena no processo de licenciamento da BR-319**”.

Dando suporte a essa visão crítica da aplicação da Portaria Interministerial n.º 60/2015, a Nota Técnica “**Parâmetros para a consulta e para o respeito dos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais atingidas por empreendimentos de infraestrutura**”³⁹, da Clínica de Desenvolvimento Sustentável da Escola de Direito de São Paulo da **Fundação Getúlio Vargas (FGV)**, destaca que:

No caso do licenciamento ambiental, uma dessas fases, a Portaria Interministerial n.º 60/2015 estabeleceu procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama.

(...)

O Anexo I desta Portaria define parâmetros de distância para que se considere a existência de intervenção em terra indígena no caso de potencial impacto. O potencial impacto socioambiental possui diferentes parâmetros para cada tipo de empreendimento ali elencado. No caso de rodovias, por exemplo, é considerada intervenção qualquer potencial impacto de empreendimento no raio de 10 quilômetros de terra indígena. No caso de a atividade ser desenvolvida na região da Amazônia legal, **esse limite é estendido para 40 quilômetros**.

(...)

Tais parâmetros de distância estabelecidos no Anexo I devem ser apenas o mínimo a ser observado, já que servem para se considerar que há intervenção com impactos em terras indígena e quilombola e não para determinar os impactos que precisam ser considerados para o plano de prevenção e mitigação.

³⁹ FGV – Fundação Getúlio Vargas. “Parâmetros para a consulta e para o respeito dos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais atingidas por empreendimentos de infraestrutura”. Clínica de Desenvolvimento Sustentável da Escola de Direito de São Paulo da FGV. Agosto de 2022. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29649>>. Acesso em 30 set. 2024.





(...)

O fato de a área ser considerada área de intervenção em território indígena ou quilombola demandará observância aos processos e fluxos estabelecidos pela Portaria, incluindo estudo específicos, mas isso **não significa que todos os impactos, estejam ou não na área de intervenção, não devem ser considerados**. E é assim, inclusive, **porque caso medidas preventivas e de mitigação não sejam adotadas ou não sejam suficientes e adequadas para tratar de todos os riscos socioambientais, isso dará ensejo à responsabilização civil, sem prejuízo de que também incida a responsabilização administrativa e penal.** [grifamos]

Chama a atenção, no caso, que a área de influência dos impactos indiretos para o meio socioeconômico são os limites geográficos dos municípios interceptados pela BR-319/AM, trecho do meio, além dos municípios de Manaquiri/AM, Careiro/AM, Careiro da Várzea/AM e Iranduba/AM e das capitais Manaus/AM e Porto Velho/RO. Por conseguinte, assume-se que todos esses municípios sofrem impactos indiretos da rodovia e participam de audiências públicas sobre o empreendimento. Mas, se houver alguma terra indígena nessa mesma região, os povos que ali residem só serão ouvidos pela Funai caso estejam a uma distância de 40 km da rodovia, ainda que os impactos indiretos do empreendimento para as comunidades indígenas sejam tão ou mais importantes do que os impactos diretos, conforme ensina Sanchez (2013):

“Para certos empreendimentos, os impactos indiretos podem ser tão ou mais importantes que os diretos. Por exemplo a construção de uma rodovia causa inúmeros impactos diretos, como degradação da qualidade das águas superficiais e perda ou fragmentação de habitats ao longo do seu traçado; no entanto, ao facilitar o acesso à região servida pela obra, **os impactos indiretos poderão ser maiores que os diretos, como o adensamento populacional, com seus consequentes impactos (alteração de habitats, degradação das águas superficiais e subterrâneas etc.); neste exemplo, os impactos indiretos ocorrem em uma área muito maior que a área influenciada pelos impactos diretos**”.⁴⁰

Portanto, na perspectiva da justiça e da isonomia, evidentemente o critério de definição dos povos indígenas a serem ouvidos no processo de licenciamento ambiental, no caso concreto, deve ser feita com base na possibilidade de os impactos ambientais do empreendimento os atingirem, e não a partir de um parâmetro arbitrário estipulado em uma simples portaria interministerial.

⁴⁰ SANCHEZ, Luis Enrique. “Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos”. São Paulo: Oficina de textos, 2013. p. 293.





Ademais, a violação ao direito à consulta dos povos indígenas no processo de licenciamento da BR-319 é denunciada por lideranças indígenas. Matéria publicada pela Folha de São Paulo intitulada **“Indígenas dizem que não foram ouvidos sobre obras da BR-319, que corta Amazônia”**⁴¹, de 16 de agosto de 2022, apresenta os seguintes relatos de lideranças:

Nós, Parintintins das Terras Indígenas Nove de Janeiro e Ipixuna, fomos ouvidos dentro do estudo de componente indígena [competência da Funai, a Fundação Nacional do Índio], que já é dentro do processo de licenciamento, mas não foi feita nenhuma consulta prévia, antes de começar o processo de licenciamento. Não veio ninguém. Quando veio, foi para construção do estudo”.

“Não teve um estudo do componente indígena diretamente com meu povo, apenas uma apresentação rápida na Terra Indígena São João e Tauamirim. Nós não nos sentimos [consultados]. Não houve consulta livre, prévia e informada.

Para além do evidente descumprimento da obrigatoriedade às consultas prévias, livres e informadas, a Funai identificou a pendência quanto à elaboração de estudos complementares em relação ao componente indígena, em áreas **não contempladas inicialmente, para fins de atendimento ao comando da Portaria Interministerial nº 60/2015**. Disso se conclui que, de fato, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais não foi devidamente cumprida. Observe-se:

Especificamente no que concerne ao componente indígena, destacamos que o **detalhamento do PBA não é a única pendência a ser sanada no processo, tendo em vista que a área técnica identificou a necessidade de estudos complementares em áreas não contempladas inicialmente. Tendo em vista que em consonância com a Portaria Interministerial 60/2015** "A área definida para estudo é aquela constante do Anexo I, salvo situações excepcionais decorrentes da especificidade da atividade ou empreendimento ou da sua região de inserção, identificada em comum acordo com o Ibama e em entendimento com o interessado", sugerimos a realização de reunião no dia 24 de junho, às 14h30, pelo Teams. (Ofício nº 1308/2024/DPDS/FUNAI ao DNIT, Ministério dos Transportes e DILIC - SEI nº 6727433

Corroborar com a informação acima o Relatório do Grupo de Trabalho BR 319⁴², de março de 2024, ao destacar

“a importância de se traçar uma estratégia para que o Plano Básico Ambiental Indígena seja complementado e alinhado junto às comunidades indígenas. Ressaltou-se a importância da definição de quais terras indígenas precisam ser estudadas no processo de licenciamento ambiental e

⁴¹ Para mais detalhes, veja-se: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/08/indigenas-dizem-que-nao-foram-ouvidos-sobre-obras-da-br-319-que-corta-amazonia.shtml>>. Acesso em 30 set. 2024.

⁴² Disponível em https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/sustentabilidade/grupos-de-trabalho-mt/0607RelatorioGT_BR319web2.pdf. Acesso em: 8 nov. 2024.





OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

consultadas para o cumprimento da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais”.

“o DNTI informou que uma primeira versão do PBA indígena foi encaminhada em 2021 e que uma nova versão está sendo executada. Foi solicitado um cronograma à Funai para realização de reuniões com os povos indígenas. A Funai declarou que realizaria uma reunião de Coordenação-Regional para discussão dos aspectos solicitados”

Portanto, resta evidente que a concessão da LP nº 672/2022 se deu sem o atendimento à obrigatoriedade da consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas que serão impactados pelas obras da BR-319, com clara violação ao artigo 231 da Constituição Federal, à Convenção 169 da OIT, à Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas, ainda, à Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

IV. CONTROLE DE LEGALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. PRINCÍPIO DA INAFSTABILIDADE DA JURISDIÇÃO.

A decisão agravada menciona estudo de Lucas Ferrante, publicado no periódico *The Lancet*, que diz respeito ao potencial desenvolvimento epidemiológico com a pavimentação da BR-319. O estudo aponta mais um grave risco gerado pelo empreendimento, se não houver a adoção de medidas rígidas relacionadas à ocupação da rodovia, revelando um risco adicional e grave inerente ao empreendimento. Trata-se de um alerta prévio, que não pode ser ignorado, pois implica consequências significativas para a saúde pública e para o meio ambiente. A responsabilidade exigida é de adoção de providências concretas para mitigar esse risco, garantindo a segurança e o bem-estar das comunidades afetadas.

Todavia, ao discorrer sobre tal perspectiva, a decisão agravada parte para um raciocínio aparentemente de viés justificativo quanto às funções do Poder Judiciário e de recusa em enfrentar tal barreira. Diz que “a escolha pela não pavimentação de uma rodovia, que foi tratada por cinco diferentes Presidentes da República como uma prioridade da integração nacional, não cabe ao Poder Judiciário”, e, ainda, que “a escolha entre **(a)** a cautela absoluta decorrente de um cenário hipotético de surgimento de novas doenças que podem vir a alcançar níveis pandêmicos e **(b)** a manutenção do isolamento de uma parcela relevante do Brasil é uma escolha que cabe ao Poder Executivo, que, conforme visto, foi alertado no EIA/RIMA do potencial epidemiológico da obra.”

Nesse ponto, Excelências, é preciso esclarecer que em nenhum momento a entidade agravante defendeu a proibição ou o veto absoluto à obra. A ação civil pública proposta deixa claro que o problema do empreendimento não é a reconstrução e asfaltamento





do trecho do meio da BR 319 em si mesmo, mas a forma pela qual a Administração Pública vem lidando com os riscos socioambientais inerentes ao projeto.

É evidente que o Poder Judiciário não pode invadir o mérito administrativo, mas **pode e deve fazer o controle de legalidade do ato administrativo**. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina:

É ao Poder Judiciário e só a ele que cabe resolver definitivamente sobre **quaisquer litígios de direito**. Detém, pois, a **universalidade da jurisdição**, quer no que respeita à **legalidade ou à consonância das condutas públicas com atos normativos infralegais, quer no que atina à constitucionalidade delas**. Nesse mister, tanto **anulará atos inválidos**, como imporá à Administração os comportamentos a que esteja de direito obrigada, como proferirá e imporá as condenações pecuniárias cabíveis. [grifamos]

O presente caso apenas pede a prestação jurisdicional para anular a licença prévia, por ter sido expedida sem a presença da necessária viabilidade ambiental. Em nenhum momento foi dito que a obra jamais poderá acontecer, mas que, para que a licença prévia possa ser aprovada, é necessária a implementação de um conjunto de medidas de ordem estrutural que viabilizem o empreendimento. **É o típico caso de requerimento de controle jurisdicional de ato administrativo inválido e de natureza vinculada, não discricionária**.

Aliás, especialmente no que diz respeito aos atos administrativos de natureza ambiental, a doutrina vem reconhecendo como certo que **os dados e critérios científicos integram a motivação do ato administrativo, vinculando-o a uma dada realidade fática e normativa** que incluem a proteção ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

(...) também indisputável que **os critérios fornecidos por saberes especializados, sejam esses saberes derivados de ciências puras ou aplicadas, informam a produção do ato administrativo ambiental**, perfazendo a sua necessária motivação (art. 93, inciso X, da Constituição Federal e art. 2º da Lei Federal 9.784/1999). Essa circunstância, por força do dever de a administração pública agir conforme a lei e também a Constituição (princípio da legalidade no Estado Constitucional), acaba por constituir substrato de ato vinculado e não discricionário, posto que **não se pode admitir, nessa quadra da história, a utilização de critério de conveniência e oportunidade que autorize outra escolha que não seja a adequada à lei e à Constituição**.

Isso porque, no contexto do direito ambiental, exatamente por demandar a **utilização saberes derivados de ciências**, acredita-se não haver outro caminho senão o aqui defendido, que exige, para cada caso concreto, a resposta adequada, e não qualquer outra que venha a ser escolhida a partir de **critério de conveniência e oportunidade**, precisamente porque, invariavelmente, a utilização desse critério **terá como resultado arbitrariedade e decisionismo**.



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

Por força do que se retira do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é preciso acreditar na **existência de um dever, enquanto compromisso intergeracional constitucional, de se produzir a resposta correta para as questões ambientais concretamente consideradas**, cumprindo papel essencial a motivação de atos administrativos conformes ao mandamento constitucional, que exige a salvaguarda do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesses termos, **a produção de licenças e autorizações e a fixação de penalidades pelo cometimento de infração ambiental não é resultado de discricionariedade, em que se retira, das soluções possíveis, em caráter alternativo, aquela que melhor se adequaria ao caso posto em análise. Ao revés, o ato administrativo ambiental é vinculado, sendo certo que a motivação nele expendida é aquela que garante o cumprimento do mandamento constitucional insculpido no art. 225⁴³.** (grifamos)

Neste exato sentido entendeu o STF, ao julgar a ADPF 760:

A eficiência administrativa em matéria ambiental restringe a atuação administrativa em sua escolha possível de oportunidade para atuar e finalidade a ser cumprida. A razão de ser (razoabilidade) que demonstre o elo determinante do agir administrativo ou da inação estatal são cotejados com os fins (sempre de proteção ambiental ecologicamente saudável) a que se destinam as práticas e a obtenção do resultado precavido ou preventivo do bem de todos. (...) **Em direito ambiental a aplicação da discricionariedade administrativa é restrita. Essa qualidade, que pode caracterizar alguns comportamentos estatais, respeitam a alguns dos elementos dos atos administrativos. Entretanto, em matéria ambiental, a finalidade de garantir a proteção eficiente do meio ambiente ecologicamente saudável, a proteção das florestas, das águas, dos recursos minerais, da integridade dos direitos culturais e às condições de vida das populações habitantes daquelas localidades, dentre outros, impõem o acatamento ao princípio da prevenção, como antes mencionado. Logo, a finalidade da atuação estatal é, sempre, vinculada, sendo elemento do provimento estatal normativo ou administrativo que não fica à escolha livre do legislador ou do administrador público. Também a oportunidade da prática administrativa não é inteiramente discricionária, pois a urgência ou a emergência ambiental impõem-se para a adoção das medidas preventivas, de precaução ou de eficiência do agir, excluindo-se do espaço de atuação discricionária dos órgãos dos Poderes Públicos e de seus agentes.** (...) Daí a necessidade de controle das políticas públicas em matéria ambiental, aí incluída a que se exerce judicialmente, quando provocado o Poder Judiciário, a fim de se apreciar e julgar ações e omissões legislativas e administrativas que não se coadunam com os estritos limites de atuação legítima dos órgãos estatais competentes.(...) Os direitos fundamentais consagrados na Constituição da República dependem da

⁴³ FRANCO, Rita Maria Borges. Ato Administrativo Ambiental. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: < <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/315/edicao-1/ato-administrativo-ambiental> >. Acesso em 08 Nov. 2024.





atuação estatal positiva para serem concretizados, impedido, constitucionalmente, como é certo, a sua ação contrária à garantia da proteção eficiente e eficaz do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Constituição da República impõe o agir estatal para preservar, proteger, se for o caso, restaurar o meio ambiente. A inércia do administrador ou sua atuação insuficiente ou, pior ainda, contrária aos deveres constitucionais estatais macula de inconstitucionalidade a atuação do Estado, impondo-se a intervenção judicial para restabelecer a eficácia dos direitos constitucionais à dignidade ambiental, aos direitos fundamentais dos indivíduos da presente e das futuras gerações. [grifamos] (STF, ADPF 760, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, voto da relatora proferido em 06/04/2022).

Vale lembrar que a Constituição Federal, em seu artigo 225, além de elevar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, também cria para o Poder Público e para coletividade um dever constitucional, geral e positivo, representado por verdadeiras obrigações de fazer, conforme ensina Milaré (2020)⁴⁴:

“Em quarto lugar, cria se para o Poder Público e também para a coletividade um dever constitucional, geral e positivo, representado por verdadeiras obrigações de fazer, isto é, de zelar pela defesa (defender) e preservação (preservar) do meio ambiente. **Não mais tem o Poder Público uma mera faculdade na matéria, mas está atado por verdadeiro dever. Quanto à possibilidade de ação positiva de defesa e preservação, sua atuação transforma-se de discricionária em vinculada. Sai da esfera de conveniência e oportunidade para ingressar num campo estritamente delimitado, o da imposição, onde só cabe um único, e nada mais que único, comportamento: defender e proteger o ambiente.** Não cabe, pois, à Administração deixar de proteger e preservar o meio ambiente a pretexto de que isso não se encontra entre suas prioridades públicas. Repita-se, a matéria não mais se insere no campo da discricionariedade administrativa. O Poder Público, a partir da Constituição de 1988, não atua porque quer, mas porque assim lhe é determinado pelo legislador maior. De outra parte, deixa o cidadão de ser mero titular do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e passa também a ser onerado com um dever, o de defendê-lo e preservá-lo: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo (...)” (g.n.).

Portanto, é correto e esperado que o Poder Judiciário suspenda os efeitos de uma licença prévia expedida em desconformidade com o ordenamento jurídico, sem que isso

⁴⁴ Milaré, Edis. *Direito do Ambiente*. 12ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2020. E-book.





signifique invasão do mérito administrativo, ou violação à separação dos poderes, mas, apenas e tão somente, o exercício da função típica de controle de legalidade.

V. A NECESSÁRIA COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE O EMPREENDIMENTO E O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A decisão agravada aborda a situação de isolamento da cidade de Manaus relembrando o episódio conhecido como ‘Crise do Oxigênio do Amazonas’, ocorrido em 2021, em meio à pandemia do Covid. Diz que há riscos evidentes para a população do Amazonas diante da não trafegabilidade adequada da rodovia, de forma que **“não cabe ao Poder Judiciário, assim, questionar a decisão estatal de pavimentar a BR-319, visto que os riscos de isolamento do Estado, ao menos em momentos de estiagem como o presente, são concretos e fundados”**.

Em primeiro lugar, é importante pontuar que a situação absolutamente excepcional vivida durante a pandemia se deveu muito mais à urgência, à carência de recursos e à falta de uma política pública centralizada e coordenada do que ao suposto isolamento de Manaus.

De todo modo, como já se antecipou, em nenhum momento a entidade agravante colocou em questionamento a possibilidade de, estando consolidada a governança ambiental na região, pavimentar a BR-319. A ação civil pública em debate busca a anulação da licença prévia expedida sem que houvesse viabilidade ambiental do empreendimento. O **Observatório do Clima se insurge contra a forma como o processo de licenciamento vem se encaminhando, isto é, com absoluto desprezo às normas legais e em evidente e gravíssimo prejuízo ao meio ambiente, quando se permite caminhar para a fase de licença de instalação com respaldo em uma licença prévia nula.**

De todo modo, ainda que se **reconheça a importância do empreendimento para a região**, é preciso ponderar que a maior parte da população local se situa na **proximidade dos rios e hidrovias e distante da rodovia**. O próprio Ibama, em suas razões recursais, transcreve um trecho do EIA apresentado pelo DNIT no qual se reconhece expressamente que haverá “migração de pessoas para a região”.

Na imagem 1, abaixo, estão representadas as cidades (pontos maiores) e comunidades (pontos menores) da região, evidenciando que a maior parte da população local está próxima aos rios e às hidrovias existentes. Nesses locais, encontra-se implantada toda a infraestrutura de saúde e educação que atende a essa população (imagem 2). Praticamente não





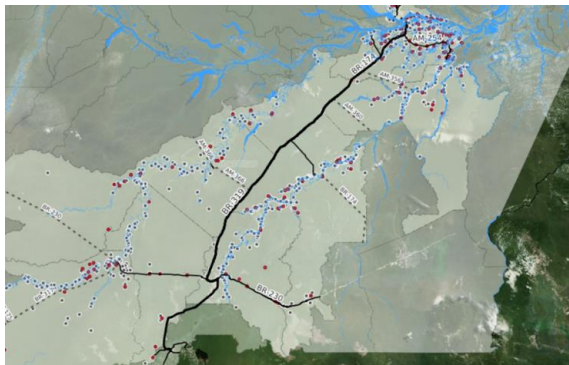
existem vias locais ou ramais de conexão com o trecho do meio, apenas com as pontas da rodovia, região asfaltada e mais populosa (imagem 3):

Imagem 1: trajeto da BR 319. Comunidades próximas aos rios e distantes da estrada



Fonte: Observatório da BR-319⁴⁵

Imagem 2: estabelecimentos de saúde e educação na região, próximos aos rios



Fonte: Observatório da BR-319⁴⁶

⁴⁵ Imagem extraída do Mapa Interativo disponível em: <<https://observatoriobr319.org.br/mapa-interativo/>>. Acesso 30 out. 2024.

⁴⁶ Imagem extraída do Mapa Interativo disponível em: <<https://observatoriobr319.org.br/mapa-interativo/>>. Acesso 30 out. 2024.



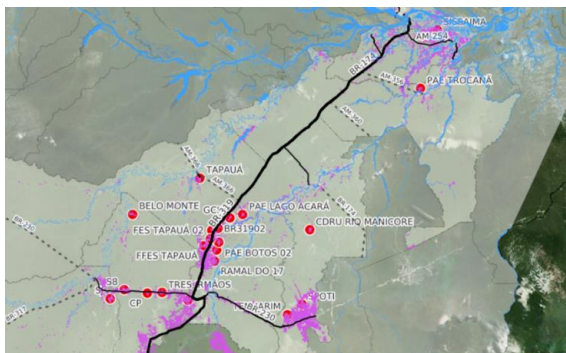
Imagem 3: vias e ramais escassos no trecho do meio da BR-319



Fonte: Observatório da BR-319⁴⁷

Nas imagens 4 e 5, a seguir, observa-se que a vegetação nativa nos arredores do trecho do meio da BR-319 segue preservada, porém vem sendo alvo de crescente pressão do desmatamento e do fogo na região.

Imagem 4: desmatamento e pontos de atenção ao desmatamento



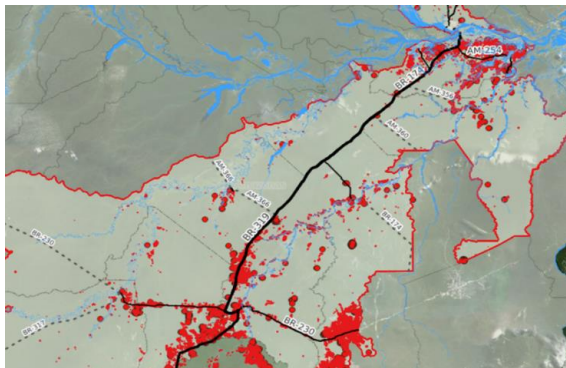
Fonte: Observatório da BR-319⁴⁸

⁴⁷ Imagem extraída do Mapa Interativo disponível em: <<https://observatoriobr319.org.br/mapa-interativo/>>. Acesso 30 out. 2024.

⁴⁸ Imagem extraída do Mapa Interativo disponível em: <<https://observatoriobr319.org.br/mapa-interativo/>>. Acesso 30 out. 2024.



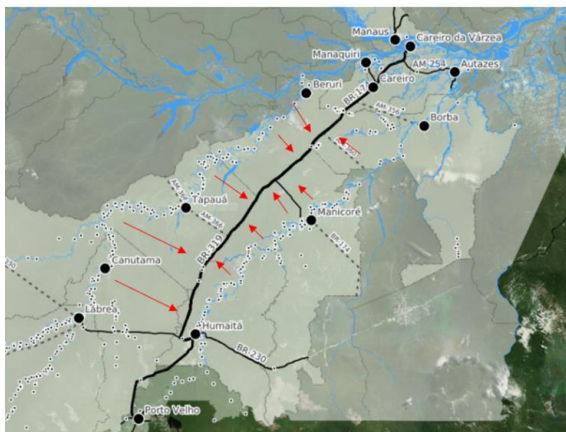
Imagem 5: focos de calor e cicatrizes do fogo



Fonte: Observatório da BR-319⁴⁹

A imagem 6 demonstra que o asfaltamento da BR-319 evidentemente conduzirá ao aumento no afluxo populacional na região e ao aumento da especulação imobiliária nos arredores da rodovia, com o conseqüente aumento na pressão de desmatamento, como evidencia a imagem 6, a seguir:

Imagem 6: pressão do desmatamento decorrente do asfaltamento da rodovia



Fonte: Observatório da BR-319,⁵⁰ com acréscimos nossos

Considerada a realidade geográfica e demográfica da região, em que grande parte da população habita as margens dos rios e hidrovias, mantendo uma distância significativa da

⁴⁹ Imagem extraída do Mapa Interativo disponível em: <<https://observatoriobr319.org.br/mapa-interativo/>>. Acesso 30 out. 2024.

⁵⁰ Imagem extraída do Mapa Interativo disponível em: <<https://observatoriobr319.org.br/mapa-interativo/>>. Acesso 30 out. 2024.





rodovia, conclui-se que a reconstrução da BR-319 não beneficiará, em princípio, a maior parte das pessoas, mas provocará um afluxo populacional e uma forte pressão de desmatamento. Com isso, é imprescindível que a governança da região esteja apta e preparada para, eficientemente, responder a tais eventos.

É exatamente nesse contexto que se deve conciliar o empreendimento com a proteção do meio ambiente, num claro apelo de que o princípio do desenvolvimento sustentável guie o licenciamento da obra.

O princípio do desenvolvimento sustentável estabelece a harmonia entre o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente. Do ponto de vista ambiental, o desenvolvimento sustentável apoia-se na manutenção da qualidade de vida, por meio da conservação dos bens ambientais. Assim, para assegurar o futuro da humanidade presente e das gerações seguintes, cada decisão ou planejamento estatal deve orientar-se para a mitigação dos riscos ambientais e climáticos, com observância ao princípio da equidade intergeracional, de modo que a preservação dos bens ambientais se dirija não apenas aos habitantes atuais do planeta como também às futuras gerações, nos termos do artigo 225, *caput*, da Constituição Federal.

Os problemas socioeconômicos que atualmente afligem a região se intensificarão substancialmente caso o processo de licenciamento minimize as questões socioambientais da região e o grave risco de devastação do bioma amazônico. Qualquer intervenção feita de maneira irresponsável produzirá graves prejuízos à própria população local, que terá de enfrentar o aumento da criminalidade, o aumento do desmatamento, danos ambientais irreversíveis e processos caóticos de ocupação de terras públicas e grilagem. Além disso, a estiagem que atualmente assola a região, e que é motivo de preocupação na decisão agravada, corre o risco de se intensificar drasticamente, com comprometimento à segurança hídrica, à biodiversidade e à qualidade de vida da população.

Em outras palavras, os rios estão secos porque estamos destruindo a floresta, substituindo-a por atividades implantadas de forma insustentável. Sem a adoção de medidas adequadas governança ambiental antes da implantação da BR-319, em breve teremos uma rodovia que liga cidades praticamente inabitáveis, assoladas por incêndios recorrentes e com temperaturas altíssimas.

É fundamental que, nas suas esferas de competência, tanto o Poder Judiciário quanto a Administração Pública atuem com zelo e responsabilidade para evitar que a BR-319 volte a repetir a tragédia ambiental que já vimos acontecer com outras rodovias na mesma





região, com vistas a garantir tanto o bem-estar da população local no médio e longo prazo, quanto a preservação do bioma amazônico para as futuras gerações.

VI. CONCLUSÃO E PEDIDO

A decisão agravada deve ser reformada a fim de que se restabeleça a suspensão da LP 672/2022, nos exatos termos da decisão de origem.

Em primeiro lugar, o *fumus boni iuris* assenta-se na ausência de viabilidade ambiental para o empreendimento, que foi apontada por técnicos do próprio Ibama ao longo de anos, cenário que não sofreu qualquer alteração recente, o que é incontroverso nos autos. Ademais, a licença foi expedida sem o necessário estudo sobre os impactos climáticos do empreendimento e sem a adequada consulta aos povos indígenas afetados.

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

Por sua vez, o *periculum in mora* é atual e se assenta no risco de violação irreparável e irreversível ao meio ambiente. Estudos e projeções aqui destacados demonstram que apenas o anúncio feito pelo governo sobre a futura pavimentação da BR-319 já gerou um aumento do desmatamento no entorno da rodovia entre 2020 e 2022. É evidente que a concessão da licença prévia acentua ainda mais a expectativa gerada pela obra, intensificando a movimentação e a procura por terras em seu entorno, levando a ainda mais desmatamento.

O perigo de dano é incontestável. Manter a expectativa gerada pelo empreendimento mediante a concessão da licença prévia, sem a mínima demonstração de sua viabilidade ambiental, representa séria injúria ao meio ambiente e evidente afronta à razoabilidade. É preciso coibir o avanço de desmatamento provocado pela licença prévia, suspendendo-a e impedindo o desenvolvimento das próximas fases do empreendimento antes que se garanta uma governança ambiental adequada na região. Nesse sentido, é importante ter em conta o efeito simbólico que a suspensão dos efeitos da LP nº 672/2022 terá sobre a ocupação do território às margens da rodovia.

Ademais, a proteção ao meio ambiente exige a aplicação de princípios próprios que demandam medidas rápidas e eficazes para impedir sua degradação ambiental. Nesse





sentido, os princípios da prevenção e da vedação ao retrocesso recomendam a concessão da tutela antecipada, com a suspensão imediata da licença prévia.

Vale repetir que, em correta decisão, o Presidente deste Tribunal Regional Federal, Desembargador Federal João Batista Moreira, **negou o pedido de suspensão da liminar pleiteado pela União e pelo DNIT** (processo nº 1027587-72.2024.4.01.0000), por entender, entre outras razões que, **em nome** do princípio da prevenção, recomenda-se prudência do gestor público no avanço das obras e, ademais, o estado da BR-319 não se alterou recentemente:

“Tratando-se de matéria ambiental, dada a vigência do princípio constitucional da prevenção, a dúvida sobre os impactos gerados no meio ambiente recomenda ao gestor o *não agir*, a prudência, de modo que o perigo à ordem pública não se faz presente pela suspensão acautelatória do avanço das obras, mas sim pelo seu avanço sem as medidas estruturais que, já hoje, se fazem necessárias. Demais disso, o estado da BR-319 não se fez alterar recentemente, tratando-se de obra que, há muito, vem sendo ponderada e discutida.”

Diante de todo o exposto, aguarda a retratação da decisão agravada. Em caso de não retratação, aguarda o processamento do recurso e o seu provimento pelo colegiado para restabelecer a decisão proferida pelo D. Juízo *a quo*.

Nesses termos, pede deferimento.

Paulo Eduardo Ferreira Busse Filho

OAB/SP nº 164.056

Fábio Takeshi Ishisaki

OAB/SP sob o nº 371.247



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

LISTA DE DOCUMENTOS

Doc. 1	Instrumento de mandato
Doc. 2	Estatuto social e CNPJ
Doc. 3	Licença Prévia nº 672/2022
Doc. 4	Apêndice – resumo do processo de licenciamento
Doc. 5	Pesquisa científica: “Land grabbing on Brazil's Highway BR-319 as a spearhead for Amazonian deforestation”. FERRANTE, Lucas; ANDRADE, Maryane B.T.; FEARNSTIDE, Philip M. Land Use Policy, Vol. 108, Set/2021.
Doc. 6	Nota Técnica MapBiomias sobre o histórico do desmatamento da BR-319 (2019 a 2023)
Doc. 7	Parecer técnico 091/2005 – COAIR/CGLIC/DILIC/IBAMA (processo IBAMA nº 02001.006860/2005-95, fls. 41 a 72)
Doc. 8	Relatório de Vistoria s/n – COAIR/CGLIC/DILIC/IBAMA (Processo IBAMA nº 02001.006860/2005-95, fls. 94).
Doc. 9	Relatório de Vistoria nº 050/2007 – COAIR/CGLIC/DILIC/IBAMA (Processo Ibama nº 02001.006860/2005-95, fls. 1.069 a 1.116).
Doc. 10	Nota Técnica nº 15/2008 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA (Processo Ibama nº 02001.006860/2005-95, fls. 1.232 a 1.239, vol. 7)
Doc. 11	Portaria MMA nº 295, de 22 de setembro de 2008
Doc. 12	Relatório Final do Grupo de Trabalho da BR-319 (Processo Ibama nº 02001.006860/2005-95, fls. 2.099 a 2.103)
Doc. 13	Ofício nº 038/2009/GM/MMA (Processo Ibama nº 02001.006860/2005-95, fl. 2097, vol. 11)
Doc. 14	Aviso nº 79/GM/MT (Processo Ibama nº 02001.006860/2005-95, fls. 2.881 a 2.884, vol. 16)
Doc. 15	Parecer nº 078/2009 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA
Doc. 16	Relatório de Vistoria nº 03/2010 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA (Processo Ibama nº 02001.006860/2005-95, fls. 3.996 a 4.003, vol. 21)
Doc. 17	Parecer Técnico nº 9031197/2020-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM
Doc. 18	Parecer Técnico seguinte, de nº 2/2021-NLA-AM/DITEC-AM/SUPES-AM
Doc. 19	Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-AM/Ditec-AM/Supes-AM (documento SEI nº 12802250, processo nº 02005.001646/2021-22)
Doc. 20	Despacho nº 13111870/2022-CGLin/Dilic
Doc. 21	Despacho nº 13169149/2022-DILIC
Doc. 22	Relatório SEEG 2024

