



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
Seção Judiciária do Amazonas
7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM

Autos: 1022245-88.2021.4.01.3200

Classe: TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE (12134)

Autor: Ministério Público Federal (Procuradoria)

**Réus: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS
RENOVAVEIS - IBAMA e outros**

DECISÃO

Trata-se de tutela cautelar requerida em caráter antecedente, ajuizada pelo **Ministério Público Federal** em face do **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA** e do **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT**, por meio da qual pretende o cancelamento de audiências públicas, enquanto durar a pandemia de covid-19 e até que o estudo seja complementado com a avaliação dos impactos das obras de pavimentação e reconstrução do lote C da rodovia BR-319, bem como a suspensão do processo de licenciamento ambiental nº2001.006860/2005-95, enquanto durar a pandemia de Covid-19.

Em apertada síntese, a inicial narrou que a rodovia BR-319 foi construída entre 1968 e 1973, inaugurada 1976, e abandonada sua manutenção entre as décadas de 80 e 90, o que culminou na sua ausência de trafegabilidade. Acrescentou que em 2005 o governo federal decidiu recuperar o pavimento da rodovia BR-319, consoante processo administrativo nº2001.006860/2005-95. Para tanto, afirma que foi celebrado Termo de Acordo e Compromisso entre IBAMA (órgão licenciador) e DNIT (empreendedor), em 22/06/2007, que culminou em segmentação da rodovia com as seguintes denominações: segmento A, B, C, e central (trecho do meio).

Asseverou que, segundo o TAC referido, a continuidade das obras no trecho do meio dependeria de "*licenciamento ambiental ordinário*"; razão pela qual o DNIT teria assumido a obrigação de paralisar "*quaisquer obras de pavimentação/reconstrução da rodovia BR-319, entre o km 250 e km 655,7 (Entrocamento BR-230(A)), bem como quaisquer obras relacionadas a este trecho da rodovia, (...) até a atestação da viabilidade ambiental dessas obras e emissão da devida Licença de Instalação pelo IBAMA*" (cláusula terceira, inciso III).



Em setembro de 2008, o DNIT teria apresentado ao IBAMA a primeira versão do EIA/RIMA do trecho do meio e, em fevereiro de 2009, complementações ao EIA/RIMA teriam sido aceitas pelo IBAMA. Contudo, em abril de 2009, quando da realização de audiências públicas, o IBAMA decidiu que não havia subsídios para analisar a viabilidade ambiental do empreendimento, solicitando novas complementações ao EIA/RIMA junto ao DNIT.

O MPF narrou que, enquanto o IBAMA aguardava a apresentação de uma nova versão do estudo, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, na ação civil pública nº0005716-70.2005.4.01.3200 (trânsito em julgado em 21/05/2019), manteve a sentença que condenou o DNIT a somente executar obras de recuperação da BR-319 após a realização do licenciamento ambiental nos trechos indicados como sendo de ampliação da capacidade da rodovia. Acrescentou ter prevalecido o entendimento de que os trechos indicados como sendo de ampliação da capacidade da rodovia somente poderiam ser recuperados mediante licenciamento ambiental ordinário e prévio EIA/RIMA. Assim, conforme segmentação do Termo de Acordo e Compromisso celebrado entre DNIT e IBAMA, as obras do trecho do meio (km 250,0 a km 655,70) e do segmento C (km 177,8 a km 250) estariam condicionadas a licenciamento ambiental ordinário e prévio EIA/RIMA.

O MPF afirmou que, em 13/07/2020, cumprindo parcialmente a decisão judicial, o DNIT protocolou o EIA-RIMA das obras de pavimentação do trecho do meio da rodovia BR-319. Neste particular, O MPF sustenta que o estudo teria sido apresentado de forma incompleta, por não contemplar os impactos relacionados à pavimentação do segmento C. Afirmou, entre outros pontos, a insuficiência na apresentação de medidas mitigadoras ou compensatórias em relação aos impactos indiretos de desmatamento e impactos socioeconômicos. Ademais, o órgão ministerial afirmou que, em 30/06/2021, o DNIT apresentou as complementações solicitadas e, uma semana depois, em 06/07/2021, foram iniciadas as tratativas para estabelecer o cronograma para a realização das audiências públicas, sem que houvesse tempo hábil para o IBAMA analisar se o estudo foi complementado adequadamente. Por isso, entende que a recomendação do Coordenador-Geral de Licenciamento não foi atendida.

Asseverou que, ao tomar conhecimento do plano de comunicação para divulgação das audiências públicas, recomendou a não realização dos eventos, de forma presencial e/ou virtual, especialmente durante a pandemia de Covid-19. Para tanto, ponderou que: i) **o EIA-RIMA a ser discutido não contempla o empreendimento em toda a sua extensão**, contrariando decisão transitada em julgado; ii) **o estudo não foi disponibilizado ao público em todos os locais indicados, restringindo o acesso à informação e, conseqüentemente, a participação qualificada dos interessados**, sobretudo dos moradores dos municípios do interior do estado; iii) **não houve tempo hábil para consulta e análise das complementações solicitadas pelo IBAMA**.

Segundo o MPF, *“tudo converge para a impossibilidade de se promover aglomerações, em plena pandemia, para expor o conteúdo de um estudo que não está apto para se discutido nem reúne as condições mínimas para ser aprovado”*.

Acrescentou que teria sido publicado o Edital nº17/2021, divulgando os dias e locais em que serão realizadas as audiências públicas *“para apresentar, dirimir dúvidas e colher críticas e sugestões relativas ao Relatório de Impacto Ambiental (Rima) do*



empreendimento denominado Reconstrução/Pavimentação da BR-319, entre os Km 250,00 e 655,70, denominado Trecho do Meio, no Estado do Amazonas". Entretanto, sustentou que o estudo de impacto ambiental não deve ser submetido às audiências públicas, em plena pandemia de covid-19, sob pena de cercear a participação dos interessados na discussão sobre a viabilidade ambiental do empreendimento.

Também asseverou que não deve ser descartado o risco de surgimento de uma terceira onda da pandemia, em razão do aumento do número de infectados pela variante delta, que é mais transmissível do que as outras cepas do vírus. Por isso, não é exagero afirmar que eventos presenciais nesse momento representam uma verdadeira ameaça à saúde e à vida das pessoas. Acrescentou que novas audiências públicas poderão e deverão ser realizadas no futuro para discutir a versão final do estudo.

O MPF afirmou que o avanço da nova cepa preocupa os especialistas, por ser mais transmissível. Ainda, fez referência ao infectologista Nelson Barbosa, segundo o qual *"uma pessoa com a variante Delta, em um ambiente fechado, transmite para cinco a oito pessoas. Já a P1 (variante identificada no Amazonas e responsável pelo agravamento da segunda onda da pandemia no estado), a transmissão é de um para dois ou quatro. O poder de transmissão é muito grande"*. Conforme destacado, em Manaus, cidade que sediará a primeira audiência, somente 36% da população vacinável possui o ciclo completo, razão pela qual entende que mais de um milhão de pessoas não estão imunizadas, pois ainda não receberam dose única ou as duas doses de uma das vacinas contra o coronavírus.

O órgão ministerial alegou que se por um lado o momento seria inoportuno para a realização de um evento presencial no Centro de Convenções Vasco Vasques 27 – por ensejar o surgimento de uma terceira onda da pandemia em Manaus – por outro lado a transmissão das audiências de maneira virtual (pelo canal do DNIT no Youtube), como uma alternativa para aqueles que não possam comparecer, é uma medida insuficiente para viabilizar a ampla participação dos interessados.

O MPF sustenta que a realização das audiências públicas de forma virtual ou remota prejudicaria o adequado repasse de informações, a participação representativa e ativa e o debate franco e plural, impondo barreiras para participação das comunidades tradicionais e dos povos indígenas; entendimento este registrado na carta do Observatório da BR-319 encaminhada à Secretária de Apoio ao Licenciamento Ambiental e Desapropriação PPI do Ministério da Economia, Rose Hofmann, em 18 de novembro de 2020.

Asseverou que a disponibilidade de pontos de transmissão também não seria uma solução adequada, pois ribeirinhos e indígenas terão que deslocar e se reunir em algum lugar com acesso à internet, medida que os expõe a aglomeração e risco de contaminação. Por esses motivos, sustentou que a única forma de garantir a efetiva participação de todas as comunidades potencialmente impactadas pela reconstrução da rodovia BR-319 é adiar a realização das audiências públicas.

O MPF afirmou que essa teria sido a solução adotada em relação ao licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica Tabajara, a ser implantada no distrito de Tabajara, município de Machadinho D'Oeste/RO. Neste particular, o órgão ministerial, a



Justiça Federal em Rondônia (autos nº1015154-94.2020.4.01.4100) teria decidido no sentido de que a **audiência virtual não preenche os requisitos formais para sua qualificação como audiência pública** e, portanto, não autoriza o desenvolvimento regular do respectivo licenciamento ambiental. Em sede de suspensão de liminar (autos nº1040777-44.2020.4.01.0000), o presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região indeferiu o pedido do IBAMA e manteve a decisão que impediu a realização da audiência pública virtual.

Em sede de tutela de urgência requereu: **a) o cancelamento das audiências públicas** designadas para os dias 27, 28 e 29 de setembro e 1º de outubro de 2021, sob pena de multa de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), a incidir sobre o patrimônio pessoal do agente público responsável pelo descumprimento da decisão; **b) que IBAMA e DNIT abstenham-se de submeter o EIA-RIMA do trecho do meio da rodovia BR-319 a audiências públicas presenciais e/ou virtuais**, enquanto durar a pandemia de covid-19 e até que o estudo seja complementado com a avaliação dos impactos das obras de pavimentação e reconstrução do lote C da rodovia BR-319, sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), a incidir sobre o patrimônio pessoal do agente público responsável pelo descumprimento da decisão; e **c) a suspensão do processo de licenciamento ambiental** no 2001.006860/2005-95, enquanto durar a pandemia de covid-19, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ato de descumprimento da decisão, a incidir sobre o patrimônio pessoal do agente público responsável.

DNIT e IBAMA foram validamente citados (Id. 723593465 - Pág. 1 e 723593466 - Pág. 1) e apresentaram contestação (Id. 742828953 - Pág. 1 e Id. 743185958 - Pág. 1), oportunidade em que arguíram a **incompetência desta 7ª Vara Ambiental**, em razão da **prevenção ou da conexão por prejudicialidade** com a ação civil pública nº0005716-70.2005.4.01.3200/AM e do cumprimento de sentença nº1016749-49.2019.4.01.3200, oriundos da 1ª Vara Federal da SJAM.

Alegaram que a **tríplice identidade** (partes, pedidos e causa de pedir) entre esta ação e a ação civil pública nº0005716-70.2005.4.01.3200 (cumprimento de sentença nº1016749-49.2019.4.01.3200) seria irrelevante para se reconhecer a conexão por prejudicialidade, ao argumento de que haveria um **vínculo de identidade entre as ações**, bem como a **possibilidade de decisões conflitantes**, justificaria a conexão, segundo a **teoria materialista** adotada no art. 55, §3º, do CPC.

Também asseveraram a **incompetência desta 7ª Vara Ambiental** porque “*essa discussão toda (da necessidade de licenciamento ordinário para o segmento C da BR 319) é a mesma tese defendida pelo MPF no cumprimento de sentença 1016749-49.2019.4.01.3200 e na ação civil pública originária (0005716-70.2005.4.01.3200/AM)*”.

Sustentaram que “*uma das causas de pedir do MPF, nessa tutela antecedente (1022245-88.2021.4.01.3200), para que não ocorram as audiências públicas no processo de licenciamento do trecho do meio, é a alegação de que ‘o EIA-RIMA a ser discutido não contempla o empreendimento em toda a sua extensão, contrariando decisão transitada em julgado’ (ID Num. 722143976 - Pág. 9), trazendo toda a discussão para essa cautelar da ação civil pública de no 0005716-70.2005.4.01.3200/AM, em especial o âmbito de abrangência do TAC firmado entre DNIT e IBAMA, e do respectivo cumprimento de sentença de no 1016749-49.2019.4.01.3200, em tramitação*



na 1ª Vara Federal dessa Seção Judiciária”.

Ademais, entendem que o autor pretende “trazer ao juízo dessa 7ª Vara Federal ambiental o cumprimento de sentença sobre o licenciamento ambiental decidido na ACP 0005716-70.2005.4.01.3200/AM, em tramitação em outro juízo, mas para que não haja o reconhecimento da incompetência, o requerente adicionou mais uma causa de pedir (pandemia)”.

No mérito, alegaram que “a primeira afirmação equivocada do autor é de que o EIA-RIMA a ser discutido não contempla o empreendimento em toda a sua extensão, contrariando decisão que transitou em julgado”, porque “nessa afirmação, constata-se **novamente a pretensão do MPF em incluir o Lote C (km 177,80 a 250,0) no licenciamento ambiental** que está sendo conduzido para o Trecho do Meio (km 250 e o km 655, 7). Dessa forma, para mostrar que a afirmação não é cabível e não faz o menor sentido, é apresentado a seguir a situação distinta de licenciamento ambiental dos referidos segmentos da BR 319”.

Afirmaram que “o EIA-RIMA a ser discutido nas audiências públicas da BR-319/AM contempla as obras do Trecho do Meio (km 250 ao km 655,7), estando em concordância com a decisão que transitou em julgado (ACP no 0005716-70.2005.4.01.3200), conforme fundamentos acima e documentos em anexo, devendo-se indeferir o pedido de tutela antecedente e, no mérito, julgar improcedente a demanda”. Asseveraram que, contrariamente ao alegado pelo MPF, “o EIA/RIMA foi enviado por esta Autarquia aos locais indicados tanto no Edital nº 41/2020 (doc. anexo), que trata da abertura de prazo para os pedidos de audiência pública, quanto no Edital no 17/2021 (doc. anexo), que informa os endereços em que serão realizadas as audiências públicas presenciais e virtuais”. Ademais, destacou que os documentos combobatórios de envio da primeira versão do EIA/RIMA (em 18 e 24 de agosto de 2020) e da revisão do EIA/RIMA (em 02 e 03 de agosto de 2021) ao público interessado, estariam disponíveis para consulta no respectivo processo administrativo (PA 50601.500008/2017-27) e nos comprovantes juntados aos autos.

Sustentaram que o estudo ambiental teria sido enviado para: Prefeitura e Câmara Municipal de Borba/AM; Prefeitura e Câmara Municipal de Humaitá/AM; Prefeitura e Câmara Municipal de Manicoré/AM; Prefeitura e Câmara Municipal de Manaus/AM; Prefeitura e Câmara Municipal de Tapauá/AM; Prefeitura e Câmara Municipal de Beruri/AM; Prefeitura e Câmara Municipal de Canutama/AM; Prefeitura e Câmara Municipal de Porto Velho/RO; Prefeitura e Câmara Municipal de Careiro da Várzea/AM; Prefeitura e Câmara Municipal de Iranduba/AM; Prefeitura e Câmara Municipal de Manaquiri/AM; Prefeitura e Câmara Municipal de Careiro Castanho/AM; Superintendência do IBAMA no Amazonas; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN; Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde – SVS/MS; Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas – SEMA/AM; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental do Estado de Rondônia – SEDAM/RO; Ministério Público Federal no Estado do Amazonas.

O EIA/RIMA também teria sido entregue nas comunidades que serão diretamente afetadas pela obra ao longo da rodovia.



É o relatório. DECIDO.

I. Das preliminares relativas a competência e conexão

Em sua contestação, DNIT e IBAMA arguiram preliminar de incompetência da vara federal ambiental para análise de pretensões relativas ao licenciamento ambiental da BR-319, que estaria sendo tratado em cumprimento de sentença nº1016749-49.2019.4.01.3200 (ação civil pública originariamente tombada sob nº0005716-70.2005.4.01.3200).

A tese coloca num mesmo contexto questões como competência e prevenção, (suposta) identidade entre ações civis públicas, e suposta causa modificativa da competência sob a rubrica da conexão por prejudicialidade.

Primeiramente, causas de modificação da competência tais como conexão e continência (nas hipóteses de competência relativa, consoante arts. 102 e 111 do CPC), não se confundem com hipóteses peremptórias de incompetência (em razão da matéria ou funcional, consoante arts. 91 e 93 do CPC e de acordo com normas de organização judiciária). Em segundo lugar, alegações de tríplex identidade de demandas nos remetem a pressupostos processuais negativos da litispendência e coisa julgada, matéria que não se confunde com competência jurisdicional. Feitas estas considerações, passo à análise das preliminares.

1. Não estão caracterizadas hipóteses de incompetência, assim entendidas as hipóteses previamente estabelecidas na Constituição e leis infraconstitucionais que, ao fixar critérios para a identificação do juízo natural do feito, pudesse excluir a matéria dos autos da análise submetida à 7ª Vara Federal da SJAM. Isso porque os contornos subjetivos (partes réis) e objetivos (discussão de vícios relativos a licenciamento ambiental de obras em rodovia federal interestadual, que seriam impeditivos do prosseguimento do licenciamento, com destaque à realização de audiências públicas) satisfazem as exigências do art. 109, inciso I da CF/88; arts. 91 a 93 do CPC; e atos do TRF1 (Provimento/COGER nº72, de 23.02.2012, e Portaria/PRESI/CENAG nº491, de 30.11.2011) que criaram a presente vara federal especializada em matéria ambiental e agrária.

2. Também não há que se falar em conexão e, por conseguinte, modificação da competência por conexão.

Serão conexas duas ou mais ações, “quando lhes for comum o objeto ou causa de pedir” (art. 103 do CPC), hipótese em que poderão ser reunidas (art. 102 do CPC), desde que concorrentes juízos de igual competência territorial (inteligência dos artigos 102, 106 e 11, todos do CPC). Ademais, pelos mesmos dispositivos acima, não se admite modificação de competências tidas por absolutas (portanto inderrogáveis), assim entendidas a competência material e funcional, disciplinada na Constituição e normas infraconstitucionais de organização judiciária.

Para compreensão detida da matéria, passo à análise dos elementos de identificação das ações coletivas (estes autos nº1022245-88.2021 e autos nº0005716-70.2005, este último hoje retratado em ação de cumprimento de sentença nº1016749-49.2019), todas em tramitação nesta Seção Judiciária do Amazonas.



A primeira controvérsia em torno das obras da BR-319 se instalou quando do ajuizamento da ação civil pública nº0005716-70.2005.4.01.3200, hoje retratada nos autos de cumprimento de sentença nº1016749-49.2019.4.01.3200. Aqui é necessário delimitar o objeto da lide (causa de pedir e pedido), bem como suas partes, inclusive em cotejo com o inteiro teor do TAC que consta do id. 722159975, dos presentes autos.

A **ação civil pública nº0005716-70.2005.4.01.3200** foi ajuizada pelo MPF em face do DNIT e construtoras, em 25 de agosto de 2005, **objetivando a declaração de nulidade do edital de licitação nº299/2004-00 e a condenação do DNIT em obrigação de fazer consistente no prévio licenciamento ambiental**, que incluísse estudo de impacto ambiental, como condição para iniciar as obras de pavimentação e de recuperação da rodovia BR-319 (vide íntegra da inicial daquela ação civil pública no id. 722159972 - Pág. 1 a 51).

Já o **Termo de Acordo e Compromisso firmado em 22/06/2007** (vide íntegra no id. Num. 722159975 - Pág. 2 a 10) **foi celebrado entre IBAMA (órgão licenciador) e DNIT (empreendedor)**, com vistas a estabelecer critérios e procedimentos para o licenciamento ambiental das obras de pavimentação e reconstrução da rodovia.

A despeito da celebração de acordo, **a ação civil pública nº0005716-70.2005.401.3200 seguiu sua tramitação com a prolação de sentença de mérito** que julgou "*PROCEDENTE EM PARTE a pretensão ministerial, unicamente ao fito de determinar ao DNIT que somente inicie/dê prosseguimento às obras de recuperação da BR-319, nos trechos indicados como sendo de ampliação da capacidade da rodovia no TAC celebrado com o IBAMA, após a obtenção da licença ambiental perante o IBAMA, na forma indicada no TAC*" (vide relatório do voto constante do id. Num. 722159977 - Pág. 2).

Não é o objetivo destes autos a interpretação de sentenças, votos e demais atos judiciais prolatados e transitados em julgado (vide certidão TRF1 no id. 722159977 - Pág. 20), como não poderia ser, porquanto não se admite que ação civil pública autônoma se preste a este fim. Mas, a análise destes atos é pressuposta para afastar a tese de incompetência, prevenção e/ou tríplice identidade parcial; bem como para afastar a tese de conexão por prejudicialidade.

3. Não há identidade de réus (identidade subjetiva passiva) entre a presente ação civil pública e a ação nº0005716-70.2005.4.01.3200 (hoje cumprimento de sentença nº1016749-49.2019.4.01.3200). A presente ação civil pública foi proposta pelo MPF em face de IBAMA e DNIT, ao passo que aquela se voltou unicamente contra o DNIT.

Também não há identidade de causa de pedir e tampouco de pedidos (identidade objetiva) entre a presente ação civil pública e a ação nº0005716-70.2005.4.01.3200 (hoje nº1016749-49.2019.4.01.3200). **Ainda que ambas as ações civis públicas retratem problemas e pretendam soluções envolvendo as obras da BR319**, as causas de pedir próximas e remotas de pedir, bem como os pedidos apresentados, são muito diferentes.

A ação civil pública de 2005 voltou-se contra o DNIT e empresas construtoras, tendo por causa de pedir a ausência absoluta de estudos de impacto



ambiental e licenciamento ambiental a despeito da sua obrigatoriedade, quando já iniciadas a licitação, contratação e realização das obras pelo DNIT. Aqui a pretensão se voltou para o reconhecimento da obrigação de realizar licenciamento ambiental, incluindo a obrigação de elaboração de EIA-RIMA, antes de qualquer intervenção na BR319.

Já a presente ação civil pública foi proposta em face de IBAMA e DNIT, tendo por causa de pedir, em resumo, vícios e ilegalidades no licenciamento ambiental que está em curso, bem como insuficiente abrangência e insuficiência técnica no EIA-RIMA apresentado, que seriam impeditivos para prosseguimento do processo de licenciamento ambiental, com destaque à realização de audiência pública. Também se discute a legalidade da realização de audiências públicas, cuja participação estaria prejudicada inclusive em razão da pandemia covid-19, bem como comprometido do direito ao acesso a informação qualificada do EIA-RIMA, em razão das insuficiências apontadas pelo MPF. Aqui a pretensão se volta para a paralisação das etapas seguintes do licenciamento ambiental, até que sejam feitas correções de conteúdo técnico no EIA-RIMA, e sobrestamento até que seja possível e factível a efetiva e segura participação em audiências públicas, pelas das comunidades afetadas pela obra.

Não havendo tríplice identidade entre os contornos subjetivos e objetivos da presente ação civil pública e da ação nº0005716-70.2005.4.01.3200 (hoje cumprimento de sentença nº1016749-49.2019.4.01.3200), não estão caracterizadas as hipóteses de litispendência ou coisa julgada (tal como disciplinado no art. 301, §§1º, 2º e 3º do CPC).

Pela mesma disparidade entre causas de pedir e pedidos, não está caracterizada a conexão clássica (tal como disciplinada nos artigos 103 do CPC), razão pela qual não estão caracterizadas hipóteses de fixação da competência por prevenção (arts. 106 e 253, inciso III, todos do CPC).

4. O inteiro teor do TAC celebrado entre DNIT e IBAMA não tem o condão de induzir à conexão.

O TAC foi firmado entre IBAMA (que não era parte originária na ação civil pública nº0005716-70.2005.4.01.3200) e o DNIT (este sim réu na pretensão de obrigação de fazer, consistente na realização de licenciamento ambiental e elaboração de EIA-RIMA, para fins de levar a diante obras na BR-319); tendo por objeto o reconhecimento, ainda que parcial, do dever de sujeição a licenciamento ambiental. Logo, o acordo não incluiu o autor da primeira ação civil pública (o Ministério Público Federal).

Ademais, mesmo após a celebração do acordo, a ação civil pública nº0005716-70.2005.4.01.3200 seguiu sua tramitação, com prolação de sentença de mérito e inúmeros recursos – alguns sugestivos de inovação da discussão.

Referido acordo (Num. 722159975) entre IBAMA e DNIT resultou na **divisão das obras da BR319 em quatro segmentos**, consoante cláusula primeira: i) segmento A, do km 0,0 ao km 177,80, para obras de manutenção, conservação e **restauração**; ii) segmento C, do km 177,80 ao km 250,0, para obras de pavimentação/**reconstrução**; iii) **segmento central (trecho do meio)**, do km 250,0 ao km 655,70, para obras de pavimentação/**reconstrução**; e iv) segmento B, do km 655,70 ao km 877,40, para obras de manutenção, conservação e restauração.



Interessante notar que a cláusula primeira do TAC, em cotejo com as demais cláusulas do documento, sugerem a classificação dos trechos A e B como destinados à “*manutenção, conservação e restauração*”, ao passo que nominou o trecho “**C**” como destinados à “**ampliação da capacidade**” da rodovia.

Também é importante destacar que a despeito da celebração de acordo, a ação civil pública de 2005 seguiu sua tramitação normal, com a **prolação de sentença de mérito que julgou “PROCEDENTE EM PARTE a pretensão ministerial, unicamente ao fito de determinar ao DNIT que somente inicie/dê prosseguimento às obras de recuperação da BR-319, nos trechos indicados como sendo de ampliação da capacidade da rodovia no TAC celebrado com o IBAMA, após a obtenção da licença ambiental perante o IBAMA, na forma indicada no TAC”** (vide relatório do voto constante do id. Num. 722159977 - Pág. 2).

O dispositivo da **sentença reconheceu a necessidade de licenciamento ambiental e estudos de impacto ambiental para “trechos indicados como sendo de ampliação da capacidade da rodovia no TAC celebrado com o IBAMA”** (vide relatório do voto constante do id. Num. 722159977 - Pág. 2).

Destas circunstâncias derivam algumas conclusões: a) o TAC reconheceu, ainda que implícita e parcialmente, a pretensão de que as obras da BR-319 não poderiam prosseguir sem licenciamento ambiental e estudo de impacto ambiental; b) a despeito do acordo, a ação civil pública 0005716-70.2005 tramitou e foi julgada para reconhecer o dever de sujeição a licenciamento ambiental, sobre trechos da rodovia da rodovia que resultassem em “**ampliação da capacidade**”; e c) a leitura do dispositivo da sentença, transitada em julgado, parece sugerir razão ao MPF, quando este insiste no descumprimento da sentença, no que se refere à obrigatoriedade de licenciamento e EIA-RIMA para o trecho “C”, ainda que esta questão deva ser dirimida nos próprios autos de descumprimento de sentença (autos nº1016749-49.2019.4.01.3200).

Dito de outra forma, ainda que a exigibilidade de cumprimento de obrigação de licenciamento ambiental (aqui incluído a elaboração de EIA-RIMA) para o trecho “C” (sob a classificação “**ampliação da capacidade da rodovia**”) seja assunto para ação de cumprimento de sentença (autos nº1016749-49.2019.4.01.3200); para os fins da presente ação civil pública (autos nº1022245-88.2021.4.01.3200) importa reconhecer que o eventual inadimplemento de obrigação pode comprometer o regular prosseguimento das demais etapas do licenciamento ambiental, sobretudo a **realização de audiências públicas que, à míngua de informação completa (EIA-RIMA de abrangência suficiente), são o objeto de pedido de tutela de urgência antecedente nestes autos.**

É importante notar que **o conteúdo, abrangência técnica e contornos tanto do licenciamento ambiental quanto do EIA-RIMA respectivo, NÃO FORAM OBJETO da ação civil pública nº0005716-70.2005.4.01.3200.** Ou seja, estas questões não compunham nem a causa de pedir, e tampouco o pedido, ao contrário do que a recorrente menção ao TAC possa sugerir.

E nem poderia ser diferente, a ação em 2005 questionava justamente a necessidade de licenciamento ambiental e EIA-RIMA para as obras da BR-319. Ademais, já se passaram mais de 16 anos, com a prática de inúmeros atos administrativos pelo



DNIT e IBAMA, alguns questionados em outras ações judiciais (vide ação civil pública nº0014031-38.2015.4.01.3200 que se insurge contra licenciamento ambiental da BR-319 que esteve em tramitação perante o IPAAM, autarquia ambiental estadual).

Como dito, a presente ação coletiva questiona **vícios e ilegalidades de procedimentos e conteúdos do licenciamento ambiental e respectivo EIA-RIMA** – vícios estes todos posteriores ao ajuizamento e julgamento definitivo da primeira ação coletiva - **que seriam impeditivos da realização de audiências públicas**, já marcadas para os próximos dias.

Não se pretende aqui declaração de obrigatoriedade de realização de EIA-RIMA e licenciamento para o trecho “C”, que são questões que deverão ser dirimidas na ação de cumprimento de sentença nº1016749-49.2019.4.01.3200. Mas se discute sim que eventual inadimplemento de dever de apresentação de EIA-RIMA de abrangência adequada compromete os pressupostos de realização da audiência pública, dentre os quais o acesso a informação qualificada, completa e suficiente ao dimensionamento dos impactos ambientais da BR-319.

5. Não está caracterizada hipótese de conexão por prejudicialidade.

O MPF alegou a competência deste juízo para processar e julgar a presente demanda, argumentando inexistência de litispendência, conexão ou prevenção em relação à ação civil pública nº0005716-70.2005.4.01.3200 (hoje cumprimento de sentença nº1016749-49.2019.4.01.3200). Neste sentido, o órgão ministerial alegou que não há tríplice identidade entre as ações, destacando que a ação civil pública nº0005716-70.2005.4.01.3200 foi ajuizada em face do DNIT e de construtoras (sem participação do IBAMA), porque a licitação e contratação das obras de pavimentação e recuperação da rodovia BR-319 não foi precedida de estudo de impacto ambiental para obtenção da licença ambiental.

Também alegou que naquela ação a tutela jurisdicional voltava-se à declaração de nulidade do edital de licitação nº 299/2004-00, bem como condenação do DNIT na obrigação de sujeição a licenciamento ambiental, mediante elaboração de estudo de impacto ambiental.

Por fim, acrescentou que não há identidade de causas de pedir e pedidos, deixando patente que discussões de conteúdo do processo de licenciamento ambiental, retratada nestes autos nº1022245-88.2021, se volta aos vícios e ilegalidades posteriores à discussão jurídica que se travou na ação nº0005716-70.2005.401.3200.

Por seu turno, o DNIT (Id. 742828953 - Pág. 1) e o IBAMA (Id. 743185958 - Pág. 1) arguíram a incompetência desta 7ª Vara Ambiental, ao argumento de conexão por prejudicialidade. Sustentaram que a inexistência de tríplice identidade entre essas ações seria “*irrelevante para se reconhecer a conexão por prejudicialidade*”, visto que elas possuiriam “*um vínculo de identidade entre si quanto a algum dos seus elementos caracterizadores*” (pedido ou causa de pedir), conforme o art. 55 do CPC.

As rés também argumentaram que, segundo a “*concepção materialista*”, a conexão por prejudicialidade recomendaria reunião para evitar decisões conflitantes sobre a matéria. Alegaram, por fim, que o MPF pretende rediscutir nesta cautelar a matéria



decidida na ação civil pública nº0005716-70.2005.4.01.3200/AM, em especial o âmbito de abrangência do TAC firmado entre DNIT e IBAMA, e do respectivo cumprimento de sentença de nº1016749-49.2019.4.01.3200. Por esses motivos, sustentaram que esta 7ª Vara seria incompetente para conhecer de qualquer questão referente ao licenciamento ambiental da BR 319 que tenha relação com o cumprimento de sentença de nº1016749-49.2019.4.01.3200.

Primeiramente, a competência da 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas, especializada em matéria ambiental e agrária foi inicialmente estabelecida no provimento COGER nº45, de 26 de maio 2010. Em seguida, a Portaria/PRESI/CENAG nº491, de 30 de novembro de 2011, estabeleceu em seu art. 1º que este juízo será competente “*para processar e julgar as ações cíveis, criminais e de execuções fiscais de todas as classes e ritos que direta ou indiretamente versem sobre o Direito Ambiental ou Agrário*”. Por fim, o Provimento/COGER nº72, de 23 de fevereiro de 2012, detalhou a competência das Varas Ambientais do TRF1, com apresentação de anexo descritivo de assuntos de natureza ambiental e agrária com seus respectivos códigos.

Por ser especializada na matéria, a competência da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas é absoluta. Nesse sentido, o TRF1 já se manifestou em termos:

*PROCESSO CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. CRIME AMBIENTAL. COMPETÊNCIA ABSOLUTA. CRIAÇÃO DE VARA ESPECIALIZADA APÓS O RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. PERPETUATIO JURISDICTIONIS. APLICAÇÃO. [...] 3. A Portaria nº 201/2010, que criou a 7ª Vara Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas, embora com competência absoluta, expressamente excepcionou da competência dessa nova vara os feitos em andamento, ou seja, com denúncia recebida. (CC 0014584-53.2013.4.01.0000, **Juiz Federal Renato Martins Prates** (Conv.), TRF1 - segunda seção, e-DJF1 11/06/2013 PAG 402).*

*PROCESSUAL PENAL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. PROVIMENTO COGER 49/2010. VARA ESPECIALIZADA. REDISTRIBUIÇÃO DA AÇÃO. COMPETÊNCIA ABSOLUTA. 1. O Provimento COGER 49/2010 dispõe acerca da redistribuição de processos à 8ª Vara Federal do Maranhão, especializada, por ocasião da sua instalação. 2. Deve ser redistribuída a ação relativa a crime ambiental equivocadamente distribuída depois de instalada a vara especializada, por tratar-se de hipótese de competência absoluta, que não pode ser prorrogada. [...] (CC 0056611-85.2012.4.01.0000, **Desembargadora Federal Monica Sifuentes**, TRF1 - segunda seção, e-DJF1 17/01/2014 PAG 14).*

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONFLITO DE COMPETENCIA. VARA DE COMPETÊNCIA COMUM E VARA ESPECIALIZADA EM DIREITO AMBIENTAL E AGRÁRIO. DANO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA DO JUÍZO SUSCITANTE. [...] IV - A competência da Vara especializada é absoluta, e a redistribuição do feito não viola o princípio do juiz natural. V - A criação das Varas especializadas tem como objetivo possibilitar o julgamento mais célere das demandas afetas ao Direito Ambiental e ao Direito Agrário e tornar o exame dos processos mais ágil, pois permite a especialização do juízo, já que ele não precisará



se preocupar com outras matérias. VI - Conflito de competência conhecido para declarar competente o MM. Juízo Federal da 9ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Pará, especializada em Direito Ambiental e Agrário – suscitante. (CC 0041325-04.2011.4.01.0000, **Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian**, TRF1 - terceira seção, e-DJF1 17/10/2011 PAG 07).

A conexão é fato jurídico processual que normalmente determina a modificação da competência relativa, a fim de que um único juízo tenha competência para processar e julgar todas as causas conexas. Logo, eventual existência de conexão entre demandas **não é causa de modificação de competência absoluta**, o que impossibilita a reunião dos processos sob esse fundamento.

Por seu turno, a conexão por prejudicialidade prevista no art. 55, § 3º, do CPC/2015 submete-se à previsão do art. 54 do mesmo diploma processual, que **restringe a modificação de competência às hipóteses de competência relativa** (vide julgados do STJ no CC 171.782/SP, Rel. Ministro Moura Ribeiro, segunda seção, julgado em 25/11/2020, DJe 10/12/2020).

Cabe esclarecer que, na hipótese de prejudicialidade externa – quando decisões proferidas nesta demanda pudessem interferir no cumprimento de sentença nº1016749-49.2019.4.01.3200 –, seria possível o sobrestamento de uma das ações, a fim de resguardar a efetividade da prestação jurisdicional e a racionalidade lógica das decisões judiciais, nos termos do art. 313, V, a, do CPC. Nesse sentido, é o entendimento do STJ:

*AGRAVO INTERNO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. JUSTIÇA ESTADUAL E JUSTIÇA DO TRABALHO. AÇÃO DE EXTINÇÃO DE SERVIDÃO PERPÉTUA SOBRE BEM IMÓVEL. PEDIDO DE ARREMATÇÃO DOS DIREITOS DE SERVIDÃO INSTITUÍDO SOBRE O MESMO BEM IMÓVEL EM EXECUÇÃO TRABALHISTA. POSSIBILIDADE DE DECISÕES CONFLITANTES. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA DO ART. 66 DO CPC/15. CONEXÃO. PREJUDICIALIDADE. SUSPENSÃO. 1. Os fundamentos das duas causas não se identificam, em que pese possa ser alegada a conexão, pois há que se reconhecer a existência de um vínculo substancial entre as duas demandas. 2. Há que se reconhecer a existência de uma relação de prejudicialidade entre as demandas, autorizando a suspensão prevista no art. 313, V, a, do CPC/15. 3. Não é cabível a utilização de conflito de competência como sucedâneo recursal. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no CC 156.808/AL, Rel. **Ministra Nancy Andrighi**, segunda seção, julgado em 18/06/2019, DJe 25/06/2019).*

Das considerações acima, verifica-se que a competência absoluta desta 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária é absoluta e impede a modificação de competência por conexão, caso fosse possível reconhecer de conexão por prejudicialidade. Para além da impossibilidade abstrata, as considerações acima, deixam claro que o caso dos autos não satisfaz nenhum critério para reconhecimento da conexão. Reforçam esta conclusão os tópicos II e III abaixo, pelos quais passo a enfrentar os fundamentos do pedido de tutela de urgência.



II. Do licenciamento ambiental e seu controle

O Termo de Acordo e Compromisso, celebrado entre o IBAMA e o DNIT (id. 722159975 - Pág. 2), fez constar que o termo “*tem por objeto estabelecer critérios e procedimentos de forma a promover a adequação do licenciamento ambiental da Rodovia Federal BR-319, no trecho entre as cidades de Manaus/AM (Km 0,0) e Porto Velho/RO (Km 877,4) [...]*”. Não obstante a intenção proclamada, a leitura da íntegra do documento demonstra que o TAC não descreve o que deveria estar contido no licenciamento e tampouco as etapas que comporiam o procedimento respectivo.

À exceção da segmentação da rodovia e genérica assunção de obrigação de sujeição a licenciamento ambiental ordinário para alguns dos trechos, as cláusulas do TAC não trataram de obrigações futuras relativas ao conteúdo do licenciamento, etapas do procedimento, abrangência do EIA-RIMA, prazos, critérios técnicos, dentre outros elementos que dão forma e qualificam o licenciamento ambiental (na forma da Resolução CONAMA nº01/1986).

Portanto, verifica-se que o mencionado Termo de Acordo e Compromisso, para fins de licenciamento ambiental, tão somente **fragmentou a rodovia BR-319 em quatro partes** (segmento A, segmento B, segmento C e trecho do meio) e **indicou em quais delas a continuidade das obras estaria condicionada ao licenciamento ambiental**, consoante se verifica nos parágrafos primeiro, segundo e terceiro do termo:

PARÁGRAFO PRIMEIRO – A continuidade das obras de pavimentação/reconstrução da rodovia BR-319, no trecho entre o Km 250 e o Km’s 656,7 (Entroncamento BR-230(A)), fica condicionada ao licenciamento ambiental ordinário da rodovia pelo IBAMA, somente dando-se continuidade a essas obras deste trecho, após a atestação da viabilidade ambiental do empreendimento e posterior emissão da devida Licença de Instalação.

PARÁGRAFO SEGUNDO – O DNIT somente dará prosseguimento às obras da rodovia no SEGMENTO C que tenham por objetivo a finalização das obras de pavimentação/reconstrução e a instalação/substituição de obras-de-arte, bem como a mitigação dos impactos ambientais já desenvolvidos, recuperação das áreas degradadas, e controle e prevenção dos processos erosivos e assoreamento de cursos d’água nos locais com intervenções.

PARÁGRAFO TERCEIRO – O DNIT dará prosseguimento às obras nos SEGMENTOS A e B, tendo como objetivo a execução de obras de manutenção, conservação e restauração, bem como recuperação dos passivos ambientais da rodovia, excetuando desta autorização a exploração de jazidas, “bota-fora”, construção de canteiros, acesso e remoção da vegetação e outras atividades que demandem licenças ou autorizações específicas.

Em resumo, através do acordo o DNIT reconheceu, ainda que parcialmente, a necessidade de licenciamento ambiental e estudo prévio de impacto ambiental, com vistas a levar adiante as obras da BR-319. Contudo, o TAC não estabeleceu obrigações quanto ao preciso das etapas, conteúdo e procedimentos do procedimento de licenciamento e tampouco a abrangência do estudo de impacto ambiental.



2. As etapas, conteúdos e procedimentos do licenciamento ambiental, nele incluído EIA-RIMA, também não foram objeto de discussão na ação civil pública nº0005716-70.2005.401.3200 (na qual se pretendia anular licitação das obras e ver reconhecido o dever de sujeição a licenciamento ambiental ordinário). Estes elementos tampouco foram enfrentados por sentenças e recursos que se seguiram.

Aliás, para intrincar ainda mais a controvérsia, os documentos que instruem a inicial deixam claro que **o TAC ficou longe de por fim à discussão**, razão pela qual se seguiu sentença de mérito naqueles autos, que julgou “*PROCEDENTE EM PARTE a pretensão ministerial, unicamente ao fito de determinar ao DNIT que somente inicie/dê prosseguimento às obras de recuperação da BR-319, nos trechos indicados como sendo de ampliação da capacidade da rodovia no TAC celebrado com o IBAMA, após a obtenção da licença ambiental perante o IBAMA, na forma indicada no TAC*” (vide relatório do voto constante do id. Num. 722159977 - Pág. 2).

Como dito no item “I” acima, estas questões (interpretação conjunta da sentença e do TAC) deverão ser discutidas nos autos de cumprimento de sentença nº1016749-49.2019.4.01.3200.

À exceção da segmentação da rodovia e para fins de análise da tutela de urgência destes autos importa reconhecer que os elementos e conteúdo do processo administrativo de licenciamento ambiental da rodoviária BR-319 (aqui incluído o estudo de impacto ambiental) não foram abordados pelo Termo de Acordo e Compromisso, não foram objeto de discussão na ação civil pública nº0005716-70.2005.4.01.3200 (cumprimento de sentença nº1016749-49.2019.4.01.3200) e tampouco se apresenta como matéria enfrentada na citada sentença.

As premissas acima além de reforçarem a incoerência de alguma identidade entre ações civis públicas (seja para fins de conexão por prejudicialidade, seja para outros fins relativos à fixação da competência), deixam claro que **o conteúdo dos atos que compõe o licenciamento ambiental (como o EIA-RIMA e requisitos de realização de audiências públicas) não estão imunes a controle popular ou jurisdicional**, caso detectadas inconstitucionalidades, ilegalidades ou vícios que comprometam a higidez normativa e técnica do procedimento de licenciamento ambiental, enquanto instrumento de controle estatal de atividades efetiva ou potencialmente gravosas ao meio ambiente.

Ao se apegar ao acordo travado em 2007 entre IBAMA e DNIT, sem participação do autor da ação civil pública nº0005716-70.2005.401.3200, as autarquias rés pretendem, na verdade, impedir a discussão de toda e qualquer matéria afeta a licenciamento ambiental da BR-319 (aqui incluído EIA-RIMA, audiências públicas, pareceres técnicos e outros assuntos), que não estão retratados no TAC, que não constituíram causa de pedir ou pedido daquela ação, que não foram ou não poderiam (sob pena de julgamento *extra petita* ou *ultra petita*) ser enfrentados por sentença e recursos sucessivos, uma vez que sequer compunham os limites objetivos da primeira ação proposta. Pensar o contrário, para além de uma *perpetuatio jurisdictionis* retrospectiva aos fatos versados na primeira ação coletiva, implicaria perpetuação ampla, irrestrita e prospectiva sobre qualquer discussão envolvendo a BR-319, ainda que para discussão de fatos novos, supervenientes e inexistentes nos idos de 2005, 2007 e até mesmo 2019 (quando do trânsito em julgado da sentença).



3. Por outro lado, **também os limites para identificação de atividades, empreendimentos e obras submetidas a licenciamento ambiental não se confundem com os limites técnicos de abrangências do EIA-RIMA.** Assim, ainda que as obras da BR-319 tenham sido fracionadas e segmentadas para fins de diferenciar trechos que seriam submetidos a licenciamento ordinário com estudo de impacto ambiental – num primeiro momento, aqueles qualificados como sendo de “**ampliação da capacidade**” da rodovia – dos trechos que não demandariam este complexo procedimento – classificados como de “**manutenção, conservação e restauração**” –, esta segmentação **não necessariamente induz à conclusão de que o EIA-RIMA possa excluir de sua abrangência áreas de impacto e influência que, a despeito de não estarem sendo licenciadas, compõe o todo de quantificação e qualificação das externalidades negativas** que venham a decorrer do incremento de trafegabilidade de rodovia BR-319, cortando vasta área da Floresta Amazônica.

4. **É preciso reconhecer que cada ato praticado no licenciamento ambiental da BR-319 repercute nos atos seguintes e, por consequência, na higidez e validade do licenciamento ambiental como um todo.** Neste particular, a delimitação da abrangência do estudo de impacto ambiental (EIA) repercute no resultado apresentado sob a forma de relatório (RIMA); que por sua vez qualifica o conhecimento a ser dado acerca do empreendimento e de seus impactos; de forma a levar ao público informação que qualifica a participação em audiências públicas. Em síntese, o cumprimento dos requisitos normativos e técnicos de cada etapa condicionam o conhecimento e controle do empreendimento capaz, tanto pelo Poder Público quanto para a sociedade.

Em outras palavras o subdimensionamento do EIA-RIMA compromete tanto o controle governamental, como também o controle público das obras da BR-319.

Não sem razão, **o licenciamento ambiental prévio é um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente** (art. 9º, IV, da Lei nº6.938/81), entendido como procedimento administrativo necessário à autorização de “*atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental*” (Lei Complementar 140/2011, art. 2º, II).

Trata-se de política pública que permite dimensionar obras e atividades; conhecer detalhadamente seus impactos e influências (diretas e indiretas); planejar o controle a cargo do Poder Público, inclusive mediante imposição de condicionantes mitigadoras e compensadoras de impactos negativos; torna público o empreendimento e suas consequências (acesso a informação); viabiliza a participação e controle público na tomada de decisão, principalmente participação daqueles que são imediatamente afetados pela atividade ou obra licenciada.

O processo administrativo de licenciamento ambiental prévio permite aferir a viabilidade ambiental do empreendimento, a adequação locacional, de instalação e funcionamento, ampliação e operação (Resolução CONAMA nº237/1997), com vistas a assegurar a **imposição de medidas para evitar, mitigar ou compensar degradação ambiental.**

Assim, o licenciamento está longe de caracterizar mera formalidade ou



burocracia enfadonha. Muito pelo contrário, este instrumento de política ambiental, quando levado a sério, é o principal mecanismo legal capaz de conciliar interesses fundamentais consagrados na Constituição Federal, que possam estar em aparente choque (como o direito de ir e vir e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente sadio e equilibrado).

III. Estudos de impacto ambiental e requisitos para audiências públicas

O MPF se insurge contra o prosseguimento do licenciamento ambiental, em sua etapa de realização de audiências públicas, arguindo vícios e empecilhos que comprometem a validade do ato, voltado à participação e debate público acerca da obra da BR-319 e seus impactos.

Em síntese, o MPF alegou que: a) o DNIT não licenciou e não elaborou estudo de impacto do trecho “C”, quando assim estaria obrigado a proceder (matéria para os autos nº1016749-49.2019.4.01.3200); b) que os estudos de impacto ambiental elaborados para o trecho do meio são insuficientes e que recente revisão do EIA-RIMA não foi apresentado em tempo suficiente para as análises técnicas a cargo do IBAMA (prazo que seria necessário para saber se deficiências anteriormente detectadas estão ou não sanadas); c) que os vícios elencados nos itens “a” e “b” comprometem o acesso a informação de qualidade, sem o qual a participação em audiências públicas estaria comprometido; d) que a realização de audiências públicas híbridas (sistema que congrega meios presenciais e virtuais) não atendem adequadamente aos requisitos de participação efetiva às pessoas e comunidades afetadas direta ou indiretamente pelas obras da BR319, destacando o contexto de pandemia covid-19 que exacerbada a vulnerabilidade socioambiental de povos tradicionais.

Assim, dois são os principais eixos principais de debates: questões afetas ao EIA-RIMA e audiências públicas; afinal os estudos de impacto ambiental (sua abrangência e suficiência) condicionam o acesso à informação de qualidade e, por consequência, a efetiva participação pública em audiências que se destinam a debater a viabilidade ambiental da BR-319.

1. Estudos de impacto ambiental, ainda que façam parte do processo de licenciamento ambiental, com ele não se confundem. Segundo art. 1º da Resolução CONAMA nº237/1997, os estudos ambientais são *“todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco”*.

Ainda que a distinção entre licenciamento e EIA-RIMA pareça óbvia, não são raras as situações nas quais indevidas restrições de abrangência do estudo de impacto ambiental são objeto de recorrentes questionamentos perante o Poder Judiciário.

Neste particular, o **MPF sustentou que o estudo de impacto ambiental foi apresentado de forma incompleta**, por não contemplar os impactos relacionados à



pavimentação do segmento C. Corroborando esta afirmação, a inicial informa que o IBAMA teria solicitado esclarecimentos e complementações ao EIA-RIMA, por terem sido identificadas **questões que comprometem a tomada de decisão relativa à viabilidade ambiental do empreendimento**.

A deficiência dos estudos estaria, dentre outros pontos, na **insuficiência de medidas mitigadoras ou compensatórias em relação aos impactos indiretos de desmatamento e impactos socioeconômicos, tais como alteração no quadro demográfico, aumento do afluxo populacional, alteração do uso e ocupação do solo e grilagem**. Por tais razões, a equipe técnica do licenciamento teria se manifestado pela necessidade de “*ampla revisão do EIA/RIMA apresentado*”.

Caso confirmadas estas insuficiências, o subdimensionamento do EIA-RIMA, ao ignorar riscos concretos de incremento dos desmatamentos ilegais e degradação florestal, resultará em insuficiência estrutura estatal para contenção dos ilícitos ambientais que vem sendo reiteradamente noticiados.

No caso dos autos, o EIA-RIMA integra os mecanismos de controle à disposição do poder público, meio pelo qual as obras da BR-319 devem ser cautelosamente dimensionadas, descritas e avaliadas, de forma a evitar que o aumento da trafegabilidade da rodovia possam comprometer a incolumidade do ecossistema amazônico e a perenidade da Floresta, em suas funcionalidades e capacidades características (interpretação conjunta do art. 225, inciso IV e §4º da CF/88).

Os riscos se tornam ainda mais graves em razão das sinergias que o avanço do desmatamento ilegal provoca. Assim, para além da perda de biodiversidade, pressão antrópica em espaços ambientalmente protegidos, comprometimento do ciclo hidrológico (inclusive de regiões que hoje são afetadas pela crise hídrica) e esvaziamento de compromissos nacionais assumidos para mitigar a crise climática, o subdimensionamento dos impactos ambientais do aumento de capacidade da rodovia inviabiliza que o Estado possa desempenhar seu dever de preservação do ecossistema amazônico.

Neste sentido, seria o despacho do Coordenador-Geral de Licenciamento do IBAMA, constante do despacho 9129791/2021-CGLIN/DILIC (id. 722159981 - Pág. 58), de 15 de janeiro do corrente ano, que recomendou que “**as audiências só sejam agendadas após o estudo ser complementado adequadamente, salvo o risco de se discutir e apresentar à sociedade produto defasado**”. Esta recomendação foi acatada pelo então diretor de licenciamento, no documento id. 722159981 - Pág. 61.

O órgão ministerial afirmou que, em 30/06/2021, o DNIT teria apresentado complementações e, uma semana depois, em 06/07/2021, foram iniciadas as tratativas para estabelecer o cronograma para a realização das audiências públicas, sem que houvesse tempo hábil para o IBAMA analisar se o estudo foi complementado adequadamente. Por isso, entende que a recomendação do Coordenador-Geral de Licenciamento não foi atendida.

Corroborando esta assertiva o documento juntado pelas rés (id. 743215980 - Pág. 57 e 58), consistente no ofício nº 85584/2021/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE, para encaminhamento da revisão do EIA-RIMA, dando notícias de material composto de



22 capítulos/anexos.

O prazo para adequada compreensão do EIA-RIMA deve ser observado não apenas em reação à análise técnica assumida pelo IBAMA, mas para conhecimento e discussão pública acerca do seu conteúdo.

Por fim, deficiências em estudos e relatórios empobrecem as informações levadas a público, o que por seu turno se apresentar como óbices à efetiva participação – afinal, sem conhecimento qualificado, não se pode falar em participação com meios eficazes de influir no resultado decisório. Ademais, dada importância da preservação do bioma amazônico e as preocupantes notícias relacionadas ao agravamento do desmatamento, queimadas e degradação florestal, impõe-se maior rigor na observância de imperativos de elaboração estudos completos de impacto ambiental, que permitam conhecer os reais riscos oferecidos pela BR-319, até mesmo para que o Estado possa assumir os deveres que obrigações que lhe foi imposto pela Constituição Federal (art. 225 da CF/88).

Não obstante a insuficiência nos estudos de impacto ambiental ou eventuais vícios no EIA-RIMA não estejam cabalmente demonstrados, militam em favor do meio ambiente os princípios da prevenção e precaução, com desdobramento em *indubio pro natura*, impondo-se a adoção da medida postulada pelo MPF (suspensão das audiências públicas), a fim de evitar que um licenciamento ambiental deficiente prossiga e cause danos irrecuperáveis à Floresta Amazônica.

É oportuno destacar que, à luz dos princípios da precaução e prevenção, a entrega da prestação jurisdicional não pode ser considerada perfectibilizada, considerando as dúvidas remanescentes acerca dos fatos que permeiam a legalidade do processo de licenciamento ambiental. Subsistência do interesse processual no deslinde do feito (AgInt no REsp 1705324/RJ, Rel. Ministra Regina Helena Costa, primeira turma, julgado em 22/06/2020, DJe 25/06/2020).

Por esses motivos, estão presentes 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).

2. O MPF também impugnou a realização de audiências públicas, seja pelos vícios relativos à etapa antecedente (elaboração de estudos de impactos ambientais e apresentação de respectivo relatório completo, com prazo adequado a análises e comentários); bem como por entender que o contexto de pandemia se apresenta como entrave concreto à efetiva participação popular.

Em síntese, o MPF alega que a realização de audiências públicas estaria prejudicada tanto pela ausência de informação completa, qualificada e em tempo hábil acerca do inteiro teor do EIA-RIMA, quanto pela impossibilidade de efetiva participação, dadas as circunstâncias da pandemia covid-19.

Para tanto, destacou que, além dos casos de covid-19 registrados, teriam sido notificados quatro novos casos da variante delta à Fundação de Vigilância em Saúde do Amazonas. Assim, o órgão ministerial alegou que se por um lado o momento seria inoportuno para a realização de um evento presencial no Centro de Convenções Vasco



Vasques 27 – por ensejar o surgimento de uma terceira onda da pandemia em Manaus – por outro lado a transmissão das audiências de maneira virtual (pelo canal do DNIT no Youtube), como uma alternativa para aqueles que não possam comparecer, seria uma medida insuficiente para viabilizar a ampla participação dos interessados.

Dos 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 expor 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 juízes em mesmo ambiente e horário, enquanto perdurar o estado de pandemia[1].

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 reunirem 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).

3. Em paralelo a estas questões, o MPF destacou e fez juntar aos autos carta da **Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - COIAB, solicitando o adiamento das audiências presenciais “até que o cenário esteja propício e seguro para a realização das mesmas”** (Carta nº440/SE/COIAB/2021, no id. Num. 722100555). Preocupados com a saúde e o bem-estar coletivo de suas comunidades, os coordenadores executivos da COIAB teriam argumentado que os eventos podem afetar consideravelmente as populações indígenas, mais vulneráveis aos sintomas do coronavírus. Ressaltam ainda que a vacinação ainda não atingiu 100% entre eles.

A inicial ainda pontuou que **estudos científicos confirmariam que os indígenas são de fato mais vulneráveis à covid-19**, inclusive por fatores genéticos, o que se torna mais perigoso em regiões de conflitos com grileiros, madeireiros, garimpeiros e toda sorte de infratores ambientais. Ademais, argumentou que a **área de influência da rodovia BR-319 se apresenta como território especialmente sensível, por abrigar 18.000 pessoas em 63 terras indígenas oficialmente reconhecidas**. Além disso, cientistas estão alertando que a reconstrução da estrada tem estimulado a migração de madeireiros e outros atores do **“arco do desmatamento”**, os quais abriram vias de acesso ilegal em terras indígenas.

Negar efetiva participação a todas as comunidades envolvidas, indígenas ou não, resulta em perpetuar desigualdades históricas, negando voz ativa aqueles que terão suas vidas diretamente afetadas pela BR-319 e que, portanto, querem e devem contribuir para os debates que revolvem os impactos ambientais do aumento de trafegabilidade da rodovia.

Com razão o MPF ao afirmar que a realização das audiências públicas de forma virtual ou remota prejudicaria o adequado repasse de informações, a participação representativa e ativa, cerceando a participação das comunidades tradicionais e dos povos indígenas; consoante entendimento registrado na carta do Observatório da BR-319 encaminhada à Secretária de Apoio ao Licenciamento Ambiental e Desapropriação PPI do Ministério da Economia, Rose Hofmann, em 18 de novembro de 2020.

Ainda fez referência ao Relatório *“Rodovias e impactos socioambientais: o caso da BR-319”*, publicado pelo Centro de Direitos Humanos e Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV CeDHE), segundo o qual *“o caso da BR-319 tem impacto sobre diversas comunidades tradicionais e populações indígenas na região central da Amazônia brasileira. Não existem condições materiais para que esses povos tenham efetiva participação em audiências realizadas via plataformas virtuais. Além da maioria das comunidades não dispor de equipamentos eletrônicos, acesso à internet e, em muitos casos, energia elétrica; nos casos em que essas condições existem a conexão é muito precária e instável, obstaculizando a efetiva participação”*.

Se o acesso à internet é bastante limitado nos municípios do interior do Amazonas, nas comunidades indígenas do estado ele é ainda mais precário. Além disso, a falta de mecanismo digital capaz de proporcionar uma substancial participação dos



interessados (participação capaz de influenciar no licenciamento ambiental), igualmente obsta a participação comunitária no licenciamento ambiental da BR319.

Conforme mencionado pelo MPF, em caso semelhante, nos autos nº1040777-44.2020.4.01.0000, o presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região indeferiu o pedido do IBAMA e manteve decisão que impediu a realização da audiência pública virtual proferida, referente ao licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica Tabajara, nos autos nº1015154-94.2020.4.01.4100.

Também é oportuno destacar que os indígenas são, notoriamente, grupo mais vulnerável ao covid-19 e, por esse motivo, a participação presencial em audiência pode concretamente disseminar o vírus nas comunidades, causando danos irreparáveis.

Logo, em razão do perigo concreto de participação presencial dos indígenas em audiência pública e da inexistência de amplo acesso à internet nas comunidades indígenas potencialmente atingidas pela BR319, bem como a falta de mecanismo digital apto a proporcionar participação substancial dos interessados (participação capaz de influenciar no licenciamento ambiental), estão presentes 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).

IV. Responsabilidade pessoal do agente público

A multa coercitiva (*astreintes*) é medida eficaz para cumprimento das decisões judiciais. Em nosso ordenamento jurídico, inexistente qualquer vedação quanto à estipulação de multa para que a Fazenda Pública observe os mandamentos judiciais, cumprindo-os nos exatos termos em que foram prolatados.

Todavia, na hipótese de descumprimento, o agente público que agiu em desconformidade não será responsabilizado (pelo menos não imediatamente), motivo pelo qual essa sanção não representa meio coercitivo para que ele observe a determinação judicial. Na verdade, caso a multa por descumprimento venha a ser executada, os maiores prejudicados seriam o ente público e a sociedade.

Assim, incontestavelmente, a imposição de *astreintes* contra o agente público é instrumento eficaz, porquanto a possibilidade de ter seu patrimônio pessoal atingido compele-o a cumprir a ordem judicial; razoável e justo, visto que pune apenas o responsável pelo descumprimento, eximindo o erário de suportar despesas não programadas, para as quais a entidade político administrativa não deu causa e tampouco concorreu.

Ademais, a desobediência injustificada de uma ordem judicial é um ato pessoal do agente público, distante de suas obrigações institucionais e legais, razão pela qual, quando atua dessa maneira, não está agindo em nome do Poder Público, mas em nome próprio, razão pela qual deve suportar as consequências de seus atos.

Outrossim, as partes, seus procuradores e todos aqueles que de qualquer forma participem do processo devem cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, de



natureza provisória ou final, e não criar embaraços à sua efetivação são deveres (art. 77, IV, do CPC). Logo, o Código de Processo Civil estabelece que todos os envolvidos no processo devem cumprir as decisões judiciais, de maneira que fundamenta a sanção pessoal daquele que age de maneira diversa. Nesse sentido, colaciono julgados do STJ, do TRF1 e do TRF4:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DIÁRIA À PRÓPRIA AUTORIDADE COATORA. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO ART. 461, §§ 4º e 5º DO CPC. RECURSO ESPECIAL DO ESTADO DESPROVIDO. 1. *É pacífica, no STJ, a possibilidade de aplicação, em mandado de segurança, da multa diária ou por tempo de atraso prevista no art. 461, §§ 4º e 5º do CPC. Precedentes.* 2. **Inexiste óbice, por outro lado, a que as astreintes possam também recair sobre a autoridade coatora recalcitrante que, sem justo motivo, cause embaraço ou deixe de dar cumprimento a decisão judicial proferida no curso da ação mandamental.** 3. *Parte sui generis na ação de segurança, a autoridade impetrada, que se revele refratária ao cumprimento dos comandos judiciais nela exarados, sujeita-se, não apenas às reprimendas da Lei nº 12.016/09 (art. 26), mas também aos mecanismos punitivos e coercitivos elencados no Código de Processo Civil (hipóteses dos arts. 14 e 461, §§ 4º e 5º).* 4. *Como refere a doutrina, "a desobediência injustificada de uma ordem judicial é um ato pessoal e desrespeitoso do administrador público; não está ele, em assim se comportando, agindo em nome do órgão estatal, mas sim, em nome próprio" (VARGAS, Jorge de Oliveira. As conseqüências da desobediência da ordem do juiz cível. Curitiba: Juruá, 2001, p. 125), por isso que, se "a pessoa jurídica exterioriza a sua vontade por meio da autoridade pública, é lógico que a multa somente pode lograr o seu objetivo se for imposta diretamente ao agente capaz de dar atendimento à decisão jurisdicional" (MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica processual e tutela dos direitos. São Paulo: RT, 2004, p. 662).* 5. *Recurso especial a que se nega provimento. (REsp 1399842/ES, Rel. Ministro Sérgio Kukina, primeira turma, julgado em 25/11/2014, DJe 03/02/2015) (grifei)*

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MANUTENÇÃO E PRESERVAÇÃO DE BEM TOMBADO. MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS (MA). FONTE DAS PEDRAS E FONTE DO RIBEIRÃO. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. ANTECIPAÇÃO DA TUTELA. POSSIBILIDADE. ASTREINTES. LEGITIMIDADE. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESPROVIMENTO. [.../ 4. *Havendo recalcitrância do ente público, não se mostra desarrazoado o arbitramento de multa cominatória, inclusive de natureza pessoal, que poderá ser revista a qualquer tempo, para ajustá-la às necessidades do caso concreto, nos termos do artigo 537 do novo Código de Processo Civil.* 5. *Agravo de Instrumento desprovido. (TRF1, AG 0049711-18.2014.4.01.0000 / MA, Rel. Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro, SEXTA TURMA, e-DJF1 de 24/07/2017) (grifei)*

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO PROVISÓRIO DE SENTENÇA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. ASTREINTES. MULTA APLICADA AO ENTE PÚBLICO E AO PREFEITO MUNICIPAL PELO DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO IMPOSTA NA SENTENÇA. ACESSO ÀS PRAIAS DO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR CELSO RAMOS. MULTA MANTIDA. 1. *A cominação de astreintes tem previsão nos artigos 536 e 537 do CPC-2015. O*



*posicionamento atual do STJ e deste TRF4 é no sentido de prestigiar essa previsão legal, inclusive quando se tratar de imposição à Fazenda Pública. [...] 3. A multa, se aplicada, deve em princípio incidir sobre a própria entidade pública, somente incidindo pessoalmente sobre o servidor ou agente público se este manifestamente se recusar a cumprir a ordem judicial ou se ele praticar ato próprio no sentido de descumprir as determinações do juízo. [...] (TRF4, AG 5009601-63.2018.4.04.0000, quarta turma, Relator **Cândido Alfredo Silva Leal Junior**, juntado aos autos em 23/05/2018) (grifei)*

Portanto, na hipótese de descumprimento desta decisão que concedeu a tutela de urgência, os agentes públicos serão pessoalmente responsabilizados conforme pedido do MPF.

V. Dispositivo

Diante do exposto, com fundamento nos princípios da precaução e da prevenção, bem como para garantir a ampla participação substancial nas audiências públicas vinculadas ao licenciamento ambiental da BR319, estão presentes elementos capazes de evidenciar a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, razão pela qual **DEFIRO PARCIALMENTE o pedido de urgência do MPF**, para determinar a suspensão dessas audiências enquanto durar a pandemia de covid-19, nos termos do art. 300 do CPC.

Ademais, a realização das audiências públicas fica condicionada a inexistência de questionamentos judiciais sobre o EIRA-RIMA, porquanto a submissão de estudos incompletos ao debate público não atende aos requisitos constitucionais e legais para efetiva participação comunitária no licenciamento ambiental de significativo impacto ambiental.

Por fim, antes de serem designadas novas datas para as audiências o Poder Público deverá apresentar planejamento capaz de proporcionar a ampla e irrestrita participação popular nos debates e real possibilidade de influenciar no licenciamento, visto que a mera transmissão do evento pela internet é medida insuficiente.

Na hipótese de descumprimento dessa decisão, incidirá multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) sobre o patrimônio pessoal do agente público responsável pelo descumprimento.

Efetivada a tutela cautelar, o **MPF** deverá formular o pedido principal no prazo de 30 (trinta) dias (art. 308 do CPC).

Manaus, data da assinatura eletrônica.

MARA ELISA ANDRADE

Juíza Federal



[1] <https://portal.trf1.jus.br/sjba/comunicacao-social/imprensa/noticias/justica-federal-avanca-no-retorno-ao-trabalho-presencial-a-partir-de-hoje-20-09.htm>



Assinado eletronicamente por: MARA ELISA ANDRADE - 27/09/2021 16:13:31

<http://pje1g.trf1.jus.br:80/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21092716133089900000742219685>

Número do documento: 21092716133089900000742219685