

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
PRESIDÊNCIA

SLS 1015671-70.2026.4.01.0000

DECISÃO

Trata-se de Pedido de Suspensão de Liminar apresentado pelo DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT, autarquia federal, representado pela Procuradoria-Geral Federal, e pela UNIÃO, representada pela Procuradoria-Geral da União, ambos órgãos da Advocacia-Geral da União, com fundamento nos arts. 4º da Lei 8.437/1992, 1º da Lei 9.494/1997 e 1.059 do Código de Processo Civil.

O pedido de suspensão recai sobre a decisão proferida pelo Juízo da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas, nos autos da Ação Civil Pública 1020686-23.2026.4.01.3200, proposta pela Associação Laboratório do Observatório do Clima, que, em sede de tutela de urgência concedida *inaudita altera pars*, determinou a suspensão imediata dos efeitos dos Pregões Eletrônicos DNIT nº 90127, 90128, 90129 e 90130/2026, pelo prazo de 70 (setenta) dias, sob cominação de multa pessoal de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) ao agente público responsável pelo descumprimento.

Os certames suspensos têm por objeto a contratação de serviços de manutenção e melhoramento da plataforma rodoviária da BR-319/AM, especificamente no segmento compreendido entre os km 250,7 e km 656,4 – o denominado "trecho do meio" –, com investimento global estimado em R\$ 678.000.000,00 (seiscentos e setenta e oito milhões de reais). Os serviços consistem, em síntese, na aplicação de camada selante (impermeabilização superficial) sobre o revestimento primário existente, sem alteração de geometria, ampliação de plataforma ou supressão vegetal.

O DNIT fundamentou o enquadramento das intervenções como hipótese de não sujeição a licenciamento ambiental na norma do art. 8º, VII, da Lei 15.190/2025 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental), que dispensa tal exigência para serviços de manutenção e melhoramento de rodovias anteriormente pavimentadas, sem ampliação de capacidade, alteração de traçado ou implantação de nova infraestrutura. Narra que esse enquadramento foi precedido de seis instâncias sucessivas de manifestação técnica e jurídica, com chancela expressa da Consultoria-Geral da União.

O Juízo de origem, em cognição sumária, reputou indevido o enquadramento, sob os fundamentos de que: **a)** a infraestrutura da BR-319/AM estaria atualmente descaracterizada pelo decurso do tempo, o que impediria a aplicação da hipótese legal de dispensa; **b)** a classificação técnica não poderia ser produzida unilateralmente pelo empreendedor; e **c)** o art. 8º, VII, da Lei 15.190/2025 deveria ser interpretado de modo a preservar o licenciamento ambiental do empreendimento.

Os requerentes alegam, em síntese, grave lesão à ordem pública administrativa (ingerência judicial em competência técnica do DNIT), à economia pública (perda da janela hidrológica de 2026, com dano materialmente irreversível ao erário), à segurança pública e à saúde pública (comprometimento da única ligação rodoviária terrestre entre Amazonas e o restante do território nacional), além *de periculum in mora inverso* e flagrante ilegitimidade da decisão impugnada, por violação ao art. 1º, § 3º, da Lei 8.437/1992.

Postulam, em caráter liminar, a suspensão imediata dos efeitos da decisão impugnada, com posterior confirmação em cognição exauriente, bem como a admissão da União na qualidade de assistente litisconsorcial do DNIT.

É o relatório.

Decido.

Admissibilidade do pedido de suspensão

O pedido de suspensão constitui medida de contracautela de competência originária dos Presidentes de Tribunais, prevista no art. 4º da Lei 8.437/1992, combinado com o art. 1º da Lei 9.494/1997, e tem cabimento quando a execução da medida liminar causar lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

Não se cuida de recurso. O pedido não objetiva a reforma do mérito da decisão impugnada, mas tão somente a suspensão temporária de seus efeitos, enquanto presentes os pressupostos autorizadores legais. Admite-se, contudo, o mínimo juízo de delibação sobre a matéria de fundo, para aferir, em cognição perfunctória, a plausibilidade da fundamentação jurídica da decisão impugnada. Nesse sentido, pacífica orientação do Superior Tribunal de Justiça (STJ, AgInt na SLS 2.282/BA, relatora ministra Laurita Vaz, DJe 24/11/2017).

Descabe nessa via, por conseguinte, apreciar o mérito propriamente da questão discutida no processo originário, eis que a matéria de fundo será oportunamente examinada na via recursal própria. Nesse sentido, o mérito da medida de suspensão de eventual tutela de urgência, ou da segurança, não se confunde com a matéria de mérito discutida no processo de origem, porquanto, no presente feito, está a se discutir e a se analisar o potencial risco de abalo à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas em consequência do ato questionado (art. 12º, § 1º da Lei 7.347/1985, art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992, art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 322 do RITRF-1ª Região).

A propósito, destaca-se a jurisprudência do egrégio Supremo Tribunal Federal, no sentido de que *a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas* (STF, SS 5.049-AgR-ED, relator ministro Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 16/05/2016).

Preenchidos, portanto, os pressupostos formais — legitimidade ativa do DNIT, como parte na ação de origem, e da União, como interessada jurídica direta; tempestividade do pedido; e competência desta Presidência, por força do art. 322 do Regimento Interno do TRF1 —, passa-se ao exame do **mérito**.

Ingresso da União como assistente litisconsorcial

A União requer seu ingresso no processo como assistente litisconsorcial do DNIT, com amparo nos arts. 119 a 124 do Código de Processo Civil e no art. 5º, § 2º, da Lei 7.347/1985.

O interesse jurídico qualificado da União é inequívoco. Deveras, a BR-319/AM constitui bem público de titularidade da União (art. 20, II, da Constituição Federal). A decisão que paralisa os pregões destinados à conservação desse bem afeta diretamente a esfera jurídica da pessoa jurídica titular do patrimônio público afetado. Acresce a qualificação do empreendimento como de interesse estratégico nacional pelo Programa de Parcerias de Investimentos (Decreto nº 9.972/2019), circunstância que impõe especial dever de cautela aos demais Poderes.

Presentes os requisitos do art. 119 do CPC — interesse jurídico e compatibilidade com a posição do assistido —, defere-se o ingresso da União na qualidade de assistente litisconsorcial do DNIT, nos termos dos arts. 119 a 124 do Código de Processo Civil, com os poderes processuais inerentes a essa modalidade de intervenção.

Juízo de deliberação

Natureza técnica das intervenções e da qualificação como manutenção e melhoramento

Em juízo perfunctório, afigura-se prematura a afirmação de que as intervenções objeto dos certames suspensos configurariam *reconstrução de infraestrutura que deixou de existir*.

Os autos revelam documentação técnica robusta, subscrita por servidores especializados do próprio DNIT, que descreve as intervenções como aplicação de

camada selante (impermeabilização superficial) sobre revestimento primário existente, sem dimensionamento estrutural, sem alteração de geometria, sem alargamento de plataforma, sem supressão vegetal e sem modificação da classe funcional da rodovia. Segundo as especificações técnicas contidas nas Notas Técnicas nº 1/2026/ACE-DPP e nº 2/2026/SRE-AM, as intervenções ficam adstritas à faixa de domínio consolidada, não configurando implantação de nova rodovia ou ampliação de capacidade estrutural.

O art. 8º, VII, da Lei 15.190/2025 contempla, expressamente, *rodovias anteriormente pavimentadas* — categoria normativa que pressupõe exatamente a hipótese de perda parcial do revestimento ao longo do tempo, por ausência de manutenção sistemática. Interpretar o dispositivo de modo a exigir que a rodovia se encontre pavimentada em sua plenitude no momento da intervenção limitaria o alcance da norma, pois não haveria necessidade de manutenção ou reforço onde já existe pavimento íntegro. A hermenêutica teleológica aponta, portanto, em sentido contrário à fundamentação da decisão impugnada.

Quanto à alegação de *autoclassificação* pelo empreendedor, o exame dos autos administrativos revela fluxo institucional rigoroso, articulado em seis instâncias de manifestação técnica e jurídica — incluindo pareceres da Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT, da Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes e da Consultoria-Geral da União —, encerrado com o Parecer 00005/2026/CONSUNIAO/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho 00161/2026/GAB-CGU/CGU/AGU. Não se tem, portanto, ato unilateral e imotivado do empreendedor, mas cadeia decisória formalmente documentada com chancela da instância máxima de assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal.

Presunção de constitucionalidade da Lei 15.190/2025

Ponto de especial relevo diz respeito à presunção de constitucionalidade do art. 8º, VII, da Lei 15.190/2025. A lei encontra-se em pleno vigor desde 7 de fevereiro de 2026. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.913, 7.916 e 7.919,

ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal e que impugnam, dentre outros, o citado dispositivo, encontram-se pendentes de julgamento, sem que haja, até a presente data, qualquer medida cautelar suspendendo a eficácia do inciso VII do art. 8º.

A orientação do STF é firme no sentido de que lei em vigor goza de presunção de constitucionalidade que vincula todos os órgãos do Poder Judiciário, somente afastável pelo próprio Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado (RE 592.169, RTJ 230/793).

Ao condicionar a aplicação do art. 8º, VII, a requisitos que a lei expressamente não estabeleceu, a decisão impugnada operou, na prática, controle difuso de constitucionalidade em primeiro grau de jurisdição e em cognição sumária, sem observar que a inaplicabilidade do licenciamento ordinário para essa categoria de obra traduz opção política legítima do legislador, cujo exame de conveniência é vedado ao Judiciário.

Continuidade do licenciamento ambiental da obra estruturante

Importa destacar, ainda em sede de delibação, que a inaplicabilidade do licenciamento ambiental ordinário às intervenções de manutenção e impermeabilização não implica supressão do controle ambiental sobre o empreendimento de pavimentação completa da BR-319/AM.

Conforme documentado nos autos, o licenciamento ambiental do empreendimento estruturante tramita regularmente perante o IBAMA no Processo 02001.006860/2005-95. Encontra-se em execução o contrato PP-157/2021, relativo à elaboração do Plano Básico Ambiental, Inventário Florestal e estudos de fauna, bem como os contratos TT-303/2020 e TT-376/2020, relativos aos projetos básico e executivo de engenharia para a pavimentação. A coexistência desses dois fluxos — manutenção conservativa imediata (dispensada de licenciamento pela Lei 15.190/2025) e pavimentação estrutural futura

(submetida a licenciamento) — evidencia que não há fuga ao controle ambiental, mas distinção normativa legítima entre categorias de intervenção.

Ademais, os editais dos certames suspensos contemplam expressamente a Responsabilidade Ambiental das Contratadas (RAC), mecanismo contratual que impõe às empresas executoras a adoção de boas práticas de sustentabilidade durante a execução dos serviços, com observância integral da legislação ambiental vigente. Inexiste, portanto, *vácuo de proteção ambiental*.

Violação ao art. 1º, § 3º, da Lei 8.437/1992

Aponta-se, ainda, a violação à vedação inscrita no art. 1º, § 3º, da Lei 8.437/1992, segundo o qual *não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação*. A constitucionalidade desse dispositivo foi definitivamente assentada pelo STF no julgamento da ADC 4, com efeito vinculante *erga omnes*.

A premissa adotada pelo juízo de origem — de que a suspensão dos certames por 70 (setenta) dias seria reversível e não esgotaria o objeto da ação — revela-se equivocada à luz da documentação técnica e do regime climático amazônico, consoante demonstrado adiante. A suspensão imposta no início do período de estiagem, pelo prazo fixado, equivale, na prática, à perda da janela operacional de 2026, produzindo efeito satisfativo com alcance muito superior ao que a letra da decisão transparece. Essa constatação, por si só, configura flagrante ilegitimidade apta a fundamentar a suspensão, nos termos do art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992, que admite o instituto não apenas para evitar grave lesão aos bens tutelados, mas também em caso de *manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade*.

Grave lesão à ordem pública administrativa

A grave lesão à ordem pública, em sua vertente administrativa, configura-se quando decisão judicial extrapola o exame da legalidade e interfere, sem fundamento técnico adequado, no exercício das competências legalmente atribuídas à Administração Pública.

No caso vertente, a decisão impugnada desconstituiu, em cognição sumária e sem prévia oitiva da autarquia, um enquadramento técnico percorrido em seis instâncias formalmente documentadas. O DNIT detém competência legal expressa para operar, manter e restaurar as rodovias federais integrantes do Sistema Federal de Viação (art. 82 da Lei 10.233/2001), o que inclui, por necessidade lógica, a qualificação técnica das intervenções a serem realizadas. A revisão judicial dessa qualificação, em sede liminar, sem prova robusta de desvio de finalidade, ilegalidade manifesta ou abuso de poder, configura ingerência indevida na esfera de discricionariedade técnica da Administração.

O Superior Tribunal de Justiça consolidou orientação segundo a qual há grave lesão à ordem pública administrativa quando a decisão judicial interfere nos critérios de conveniência e oportunidade do ato administrativo, substituindo-se ao administrador público sem fundamentação adequada (STJ, AgInt na SLS 2.940/SP, Corte Especial, relator ministro Humberto Martins, DJe 20/09/2023).

A Presidência deste Egrégio TRF1 já reconheceu a configuração de grave lesão à ordem pública administrativa em hipótese análoga, envolvendo a mesma BR-319/AM, ao deferir a suspensão de decisão judicial que havia paralisado etapas administrativas da recuperação da rodovia (SLS 1035291-44.2021.4.01.0000, relator desembargador federal Ítalo Fioravanti Sabo Mendes, j. 27/09/2021). Os fundamentos daquele precedente — inexistência de alternativa modal terrestre, custo majorado da manutenção em segmento não pavimentado e paradoxo ambiental da degradação progressiva da plataforma — mantêm integral aderência ao caso vertente.

Grave lesão à economia pública

A grave lesão à economia pública manifesta-se de forma quantificável e documentada, em dimensões cumulativas.

A primeira e mais crítica dimensão consiste na perda da janela hidrológica de 2026. O regime climático amazônico é bimodal: período chuvoso entre outubro e abril, com precipitação mensal média de 155 a 307 mm em Humaitá/AM (município limdeiro ao trecho objeto das obras), e período de estiagem entre junho e setembro, com precipitação mensal média de 27 a 89 mm. As especificações técnicas aplicáveis (DNIT ES 141/2010) condicionam a execução dos serviços de impermeabilização a requisitos cumulativos — ausência de precipitação nas 24 horas anteriores, umidade do subleito na faixa ótima de compactação e mínimo de cinco dias consecutivos sem precipitação —, tornando tecnicamente inviável a execução dos serviços fora do período de estiagem.

A suspensão pelo prazo de 70 (setenta) dias, cujo término se projeta para 6 de julho de 2026, somada aos prazos processuais mínimos previstos na Lei 14.133/2021 para republicação dos editais, abertura da sessão pública, prazo recursal, homologação, assinatura do contrato, mobilização de canteiro de obras em região remota — projeta o início efetivo das obras para um período em que a precipitação média na Amazônia oscila entre 155 mm e 292 mm mensais, tornando os serviços tecnicamente inexequíveis. Trata-se de dano materialmente irreversível: nenhum provimento jurisdicional posterior poderá restituir o ciclo hidrológico perdido.

Outra dimensão refere-se ao custo direto da paralisação. Os serviços de manutenção do trecho não pavimentado da BR-319/AM custam mais do que os custos análogos em rodovia pavimentada, gerando dispêndio anual mais elevado apenas para preservar a trafegabilidade mínima durante o período chuvoso. A paralisação perpetua esse ciclo de gasto reativo. Além disso, a progressão da deterioração da plataforma eleva o grau de intervenção necessária, passando da fase de manutenção conservativa para a de restauração estrutural.

O Superior Tribunal de Justiça, em precedentes diretamente aplicáveis, reconheceu a grave lesão à economia e à segurança públicas em decisões judiciais que paralisaram licitações para obras rodoviárias federais, consignando que a

interrupção da licitação, ainda que temporária, prejudica a atuação do Estado e que há manifesta urgência do procedimento licitatório (STJ, AgInt na SS 2.864/DF, Corte Especial, relatora ministra Laurita Vaz, DJe 25/04/2017).

Grave lesão à segurança e à saúde públicas

A grave lesão à segurança e à saúde públicas decorre da condição geográfica singular da BR-319/AM: trata-se da única ligação rodoviária terrestre permanente entre os Estados do Amazonas e do restante do território nacional, percorrendo 918,80 km e conectando as populações de Humaitá, Lábrea, Manicoré, Careiro, Manaquiri, Autazes e Careiro da Várzea, além das capitais Manaus e Porto Velho.

A vulnerabilidade logística e sanitária decorrente da precariedade dessa rodovia não é hipotética: o trajeto terrestre Porto Velho-Manaus demanda dias de viagem, em razão da intransitabilidade da rodovia, evidenciando vulnerabilidade estrutural que se reproduzirá, em ciclos regulares, enquanto a infraestrutura permanecer sem impermeabilização.

Acresce-se que a impermeabilização da plataforma produz benefício sanitário direto às comunidades lindeiras, mediante redução significativa da emissão de material particulado gerado pelo tráfego sobre superfície não pavimentada. A suspensão dos certames prolonga a exposição dessas populações a poluentes atmosféricos documentados.

O contexto de instabilidade climática regional agrava o quadro: a dependência do modal hidroviário — modal complementar à BR-319 para o abastecimento da região — tornou-se menos confiável após eventos extremos de seca. A manutenção e impermeabilização da BR-319/AM constitui, portanto, medida de resiliência logística essencial.

Periculum in mora inverso

A análise *do periculum in mora*, no caso vertente, evidencia inequívoca inversão em desfavor da decisão impugnada.

A continuidade dos certames licitatórios não produz, por si mesma, qualquer dano ambiental: os pregões constituem procedimento administrativo de seleção de propostas, sem implicar intervenção física na rodovia. Os Ofícios-Circulares nº 2665 e 3059/2026/DIR/DNIT SEDE proíbem expressamente qualquer ampliação de faixa de domínio, alteração de traçado ou elevação de greide (perfil longitudinal que define a inclinação e as cotas de elevação do eixo de uma estrada), sendo o licenciamento ambiental da pavimentação completa conduzido regularmente pelo IBAMA.

Em sentido inverso, a manutenção dos efeitos da decisão impugnada produz danos concretos, imediatos e materialmente irreversíveis: **a)** perda da janela hidrológica de 2026, com impossibilidade de execução dos serviços no ciclo corrente; **b)** agravamento progressivo da degradação rodoviária durante o período chuvoso de 2026-2027; **c)** perpetuação dos custos majorados de manutenção do trecho não pavimentado; **d)** manutenção da vulnerabilidade logística e sanitária da população amazônica; e **e)** risco de anulação de empenhos orçamentários consignados ao exercício de 2026.

Nesse contexto, a suspensão da liminar por esta Presidência preserva o *status quo* e permite ao primeiro grau de jurisdição o exame definitivo da controvérsia em cognição exauriente, sem que se consume o dano irreparável.

Configura-se, portanto, hipótese clara de *periculum in mora inverso*, em que a manutenção da medida judicial provisória causa dano concreto e irreversível ao interesse público, ao passo que sua suspensão não impede o controle ambiental adequado, nem implica dano irreparável à parte autora na ação de origem.

Dispositivo

Ante o exposto, presentes os requisitos legais, grave lesão à ordem pública administrativa, à economia pública, à segurança pública e à saúde pública (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992), bem como flagrante ilegitimidade da decisão (art. 4º, *caput, in fine*), aliados ao *periculum in mora* inverso, **defiro** o presente pedido de suspensão de liminar para:

- a)** admitir a intervenção da UNIÃO na qualidade de assistente litisconsorcial do DNIT, nos termos dos arts. 119 a 124 do Código de Processo Civil, combinado com o art. 5º, § 2º, da Lei 7.347/1985;
- b)** suspender, com eficácia imediata, os efeitos da decisão proferida pelo juízo da 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas nos autos da Ação Civil Pública 1020686-23.2026.4.01.3200, que determinou a suspensão dos Pregões Eletrônicos DNIT nº 90127, 90128, 90129 e 90130/2026 pelo prazo de 70 (setenta) dias e fixou multa pessoal de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) ao agente público responsável, ficando restabelecida a regular tramitação dos certames licitatórios;
- c)** cientificar, com urgência, o juízo de origem, o DNIT e a Associação Laboratório do Observatório do Clima, com remessa de cópias desta decisão.
- d)** determinar que os efeitos desta suspensão subsistirão até o trânsito em julgado da ACP 1020686-23.2026.4.01.3200, por expressa disposição do art. 4º, § 9º, da Lei 8.437/1992.

Ressalva-se, por necessário, que a presente suspensão não prejudica o regular prosseguimento do processo de licenciamento ambiental do empreendimento estruturante de pavimentação completa da BR-319/AM perante o IBAMA (Processo 02001.006860/2005-95), nem implica autorização para intervenções que extrapolem os limites da plataforma já implantada e da faixa de domínio consolidada, vedadas expressamente pelos Ofícios-Circulares nº 2665 e 3059/2026/DIR/DNIT SEDE.

O DNIT deverá manter, durante a execução dos serviços objeto dos certames ora desbloqueados, rigoroso controle da observância das condicionantes ambientais previstas nos editais, especialmente as relativas à Responsabilidade Ambiental das Contratadas (RAC), sob pena de eventual revisão desta decisão em sede de agravo regimental.

Nos termos do § 2º do art. 4º da Lei 8.437/1992 e do § 1º do art. 322 do RITRF1, determino a remessa dos autos à Procuradoria Regional da República da 1ª Região e ao autor da ação originária para que se manifestem no prazo de 72 (setenta e duas) horas, acerca dos pedidos formulados e dos argumentos apresentados pelos requerentes.

Após, retornem os autos conclusos para deliberação.

Cumpra-se com urgência. Intimem-se.

*Desembargadora Federal **Maria Do Carmo Cardoso***

Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região