



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

---

**PARECER n. 00007/2014/DEPCONSU/PGF/AGU**

**NUP: 50600.019821/2014-32**

**INTERESSADOS: DNIT**

**ASSUNTOS:** Análise de custeio por parte do DNIT de despesa voltada ao atendimento de condicionante socioambiental.

DIREITO ADMINISTRATIVO. ATENDIMENTO DE CONDICIONANTE AMBIENTAL. Descoincidência com a obrigação contratual de proceder a desapropriação dos imóveis diretamente afetados.

I – Compete ao empreendedor atender as condicionantes ambientais impostas pelo órgão licenciador competente, conforme entendimento assentado no Parecer nº 21/2012/DEPCONSU/PGF/AGU.

II – Laudos de avaliação para fins de desapropriação hígidos e sustentados pelo corpo técnico do DNIT permitem concluir pelo atendimento da obrigação imposta pela cláusula sexta do contrato de concessão.

III – Não há coincidência entre a obrigação de liberação da área e o dever de atender as condicionantes ambientais.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Trata-se de processo eletrônico distribuído a este subscritor para análise e manifestação de assunto previamente analisado pela Procuradoria Federal junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT.
2. Destaco que os autos eletrônicos foram constituídos a partir da digitalização de documentos constantes do processo cujo número consta na epígrafe desta manifestação, contendo um arquivo de 129 folhas e um segundo de 39 folhas seguido do despacho de distribuição nº 35/2014/DEPCONSU/PGF/AGU.
3. Compõem os autos, especialmente, os seguintes documentos:

4. Ofício nº 577/2013/DPAFCP/MinC.
5. Cópia da Licença Ambiental – LI nº 638/2009, seguida da LI 638/2009 retificada.
6. Cópia do 6º Termo Aditivo ao Termo de Compromisso DIF/T Nº 284/2007, firmado entre o DNIT e o Estado do Piauí, tendo como interveniente a Transnordestina Logística S/A, para desapropriação da faixa de domínio de trechos da Ferrovia Transnordestina no Estado do Piauí.
7. Cópia do contrato de concessão celebrado entre a ANTT e a Transnordestina Logística S/A, para exploração e desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de carga na malha nordeste, nos trechos Missão Velha - Salgueiro, Salgueiro – Trindade, Trindade – Eliseu Martins, Salgueiro – Porto de Suape e Missão Velha – Porto de Pecém assinado em 22 de janeiro de 2014.
8. Cópia do 2º Termo Aditivo ao contrato de concessão acima referido.
9. Nota Técnica nº 08/2014/CDR/DPP
10. Parecer nº 00480/2014/consultoria/pfe/dnit;
11. É o sucinto relatório. Passo ao exame.

## **1. DA ANÁLISE EMPREENDIDA PELA PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT**

12. O caso em exame foi alçado à análise deste Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal - DEPCONSU por provocação da Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT - PFE-DNIT, que por sua vez foi instada a se manifestar a respeito da possibilidade de custeio, por parte da Autarquia assessorada, de medidas mitigatórias aos danos ambientais causados pelas obras da Ferrovia Transnordestina, advindos do deslocamento compulsório da população ocupante das áreas afetadas pelo empreendimento.

13. A PFE-DNIT através do Parecer nº 00480/2014/concluiu que, conquanto as indenizações para fins de desapropriação tenham sido fixadas em patamar justo, conforme defendido na Nota Técnica nº 08/2014/CDR/DPP, poderia o DNIT arcar com o custo atinente às compensações ambientais, desde que fosse celebrado um aditivo contratual buscando alterar a indicação do responsável pelo custeio das despesas destinadas à desapropriação e a liberação das áreas. Confira trecho da manifestação em comento.

Diante do exposto, considerando, com base na NOTA TÉCNICA Nº 08/2014/CDR/DPP, que as indenizações para fins de desapropriação dos imóveis afetados pelas obras da Ferrovia Transnordestina observaram os critérios de justiça, entendo possível que o DNIT adote medidas compensatórias para recompor o dano causado às pessoas e/ou famílias, cujas indenizações pelos bens expropriados, embora justas, não foram suficientes para o restabelecimento de suas moradias e meios de trabalho.

Tais medidas compensatórias só poderão ser adotadas, para fins de cumprimento das condicionantes ambientais impostas pela LI 638/2009, pressupondo a obrigação do DNIT de executar as medidas necessárias à desapropriação e à liberação das áreas destinadas à faixa de domínio, prevista no Contrato de Concessão de fls.71/87v.

No entanto, previamente ao pagamento de indenizações a título de compensação socioambiental, proposto na NOTA TÉCNICA nº 08/2014/CDR/DPP, deverá a Administração tentar a execução de programas de reassentamento e compra assistida, na forma apontada nos itens 67 e 68 deste parecer. A impossibilidade de execução de tais programas deverá ser devidamente justificada nos autos.

Excepcionalmente, na impossibilidade de se executar programas de reassentamento e compra assistida, poderá a Administração optar pelo pagamento da indenização a título de compensação socioambiental, desde que observadas as seguintes recomendações:

O §2º da Cláusula Sexta do Contrato de Concessão de fls.71/87v deverá ser alterado, através de Termo Aditivo, para nele constar a previsão de que o custeio das despesas relativas aos serviços de desapropriação e liberação das áreas destinadas às faixas de domínio seja de responsabilidade do DNIT.

A nova despesa, necessária para suportar os custos das indenizações para fins de compensação socioambiental, deve ter dotação orçamentária específica. Assim, deverá a Administração juntar aos autos declaração do ordenador da despesa sobre sua compatibilidade com o PPA, a LDO e a LOA, nos termos do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000.

Recomendo, ademais, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a nova despesa. Isso porque, caso a ação seja classificada como “projeto” pela LOA, deverá ser acostada aos autos a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Do montante relativo à indenização por compensação socioambiental, deverá ser decotado o valor já pago a título de indenização por desapropriação.

As indenizações a título de compensação socioambiental têm como requisito, a vulnerabilidade econômica dos beneficiários, conforme parâmetros fixados na IS/DNIT nº 18/2013.

14. Após alinhar as conclusões acima reproduzidas, a PFE-DNIT sugeriu o encaminhamento da manifestação a este DEPCONSU para análise e manifestação por conta da relevância da matéria, no que contou com a anuência do Procurador-Chefe Nacional do DNIT através do Despacho nº 01294/2014/GABINETE/PFE/DNIT.

## 2. DA DEFINIÇÃO DA FONTE DAS OBRIGAÇÕES.

15. Conforme antiga lição doutrinária, abaixo defendida pela pena do mestre administrativista Toshio Mukai[1], são fontes de obrigação a lei, o ato ilícito e o contrato:

**“Em síntese, podemos resumir as fontes da obrigação em três: a lei, que cria, ela mesma, a obrigação, determinando que, em certas condições alguém tem o dever legal de prestar algo em relação a outrem; o ato ilícito, que obriga à reparação do prejuízo; e o contrato, que obriga comutativamente duas ou mais pessoas, nos limites do ajustado.”**

16. *In casu*, considerando a inexistência de norma legal impondo ao DNIT o custeio de condicionantes ambientais, conforme veremos mais à frente, tampouco a existência de ato ilícito por parte da Autarquia em questão, subsiste apenas a análise do instrumento contratual acostado aos autos para que possamos avaliar a quem compete a obrigação do custeio das condicionantes ambientais veiculadas na Licença de instalação nº 638/2009 retificada.

17. De jacto, aponto que a cláusula sexta do contrato de concessão, tida como fundamento ao custeio pelo DNIT das mencionadas condicionantes ambientais, impõe ao **Poder Concedente** a obrigação de custear *“todos os custos e despesas relacionados às medidas necessárias à desapropriação e a liberação das áreas destinadas à faixa de domínio prevista no § 1º...”*

18. Por outro lado, a cláusula sétima combinada com a cláusula décima-segunda, inciso V, ambas do mesmo contrato de concessão, impõem à concessionária a integral e exclusiva responsabilidade por todos os riscos relacionados à concessão[2], inclusive os decorrentes da esfera ambiental. *In verbis*:

### CLÁUSULA SÉTIMA

#### Da Alocação de Riscos

A CONCESSIONÁRIA é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados à CONCESSÃO, à exceção de riscos atinentes à álea administrativa do CONTRATO, cuja responsabilidade é da CONCEDENTE, entre os quais:

I - A alteração, pela CONCEDENTE, dos encargos atribuídos à CONCESSIONÁRIA no CONTRATO, incluindo as obras ou serviços previstos; e

11 - A criação ou alteração de quaisquer tributos ou encargos legais, exceto os impostos sobre a renda.

## CLÁUSULA DÉCIMA-SEGUNDA

### **Das Obrigações das Partes**

#### **12.1 Das Obrigações da CONCESSIONÁRIA**

São obrigações da CONCESSIONÁRIA:

(...)

V - Adotar as medidas necessárias e ações adequadas para evitar ou estancar a geração de danos ao meio ambiente causados pelo empreendimento, observada a legislação aplicável e as recomendações da CONCEDENTE específicas para o setor de transporte ferroviário;

19. Assim, do quanto se extrai da análise dos autos, é possível asserir que, tal qual consta no instrumento contratual, não compete nem ao Poder Concedente nem ao DNIT arcar com os custos atinentes às condicionantes ambientais impostas pela LI 638/2009 retificada, independentemente da retificação pretendida pela PFE-DNIT em sua manifestação.

20. A uma porque compete à ele somente proceder à liberação da área através do mecanismo legal da desapropriação, e como restou bem demonstrado na Nota Técnica nº 08/2014/CDR/DPP, a obrigação contratual imposta à autarquia foi realizada a contento pelos seus setores técnicos, conforme disposto no trecho abaixo:

Dessa forma, entendemos que os valores propostos para fins de indenização por desapropriação do (sic) imóveis afetados pelas obras da Ferrovia Transnordestina no Estado do Piauí estão compatíveis com os praticados no mercado imobiliário regional e a metodologia empregada na elaboração dos laudos atende às especificações técnicas internas da Autarquia. Nesse ínterim, cabe ressaltar que tais valores serviram de base para centenas de acordos homologados em juízo.

21. Havendo manifestação técnica conclusiva a respeito da correção dos atos administrativos praticados, falece competência ao órgão consultivo[3] para empanar a higidez ou “justiça” das indenizações devidas aos desapropriados, razão pela qual entendemos que as obrigações impostas pela cláusula sexta

encontram-se devidamente adimplidas.

22. Com efeito, a obrigação imposta pela cláusula sexta, qual seja, a liberação das áreas destinadas à faixa de domínio foi e será atendida pela simples implementação do programa de desapropriação tido como adequado pelo corpo técnico do DNIT. Com isso queremos dizer que, observados os parâmetros legais dispostos no Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, não há que se falar em inadimplemento contratual apto a reclamar do Poder Público outra atuação que não a imposta em contrato.

23. Ademais, a obrigação imposta na cláusula sexta do contrato não se confunde com o atendimento das condicionantes ambientais impostas pelo órgão licenciador competente. Aquela se resume à liberação de áreas diretamente afetadas pela construção da ferrovia, o que como visto acima, foi realizado a contento pela Administração, enquanto esta, como aliás já entendeu este DEPCONSUS no parecer nº 21/2012/DEPCONSUS/PGF/AGU[4], compete ao empreendedor custear, forte na interpretação dos incisos II e III do art. 1º da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, abaixo reproduzidos:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental **que deverão ser obedecidas pelo empreendedor**, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

III - 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.

24. Bem por isto, fixou-se em contrato, na cláusula sétima, competir à Concessionária a

responsabilidade integral e exclusiva por todos os riscos relacionados à concessão, dentre os quais se inclui, indubitavelmente, o risco ambiental.

25. Destaco que o contrato poderia ter adotado outra divisão de riscos, deixando para o Poder Concedente esta obrigação. Contudo, não tendo optado por esta disposição de riscos, entendo que não cabe alterar as obrigações supervenientemente as assumidas, a menos que se proceda a um reequilíbrio contratual em favor do Poder Concedente.

26. Presentes as considerações acima expostas, que demonstram a diversidade da natureza das obrigações impostas pela cláusula sexta do contrato e as condicionantes ambientais impostas ao empreendedor, entendemos que compete à Concessionária e não ao DNIT ou ao Poder Concedente arcar com os custos indicados como complementação social decorrente de condicionante ambiental imposta pelo órgão licenciador competente.

27. Encaminhe-se os autos à PFE/DNIT e cópia da presente manifestação à Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres, para conhecimento e adoção das medidas necessárias.

É o parecer. À superior consideração.

Brasília, 28 de maio de 2014.

DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL

Procurador Federal

De acordo.

Brasília, de de 2014.

ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS

Diretor do Departamento de Consultoria/PGF

Aprovo.

Brasília-DF, de de 2014.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS

Procurador-Geral Federal

---

**[1] MUKAI, Toshio. Direito Administrativo Sistematizado, 2ª Ed, Quartier Latin, SP, 2008, p. 364.**

[2] À exceção dos riscos atinentes à área administrativa de responsabilidade do Poder Concedente, o que não guarda pertinência com o caso tratado nestes autos.

[3] Neste sentido a boa prática consultiva nº 07 da 3ª edição, revista, ampliada e atualizada do manual de boas práticas consultivas da Advocacia-Geral da União disponível no site: [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/191832](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/191832) acessado em 27/05/2014 às 17:45:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável.

Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

[4] Confirma trecho da mencionada manifestação: 25. Parece claro, pois, da legislação posta até aqui, que o empreendedor, pessoa física ou jurídica - pública ou privada - deve promover e arcar com os estudos necessários ao licenciamento ambiental, nos termos definidos pela legislação ambiental e pelos órgãos normativos e licenciadores competentes.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50600019821201432 e da chave de acesso cfbeed89

---

Documento assinado eletronicamente por DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 102229 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais:



Signatário (a): DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL. Data e Hora: 28-05-2014 17:00. Número de Série: 4460763106526689337. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 102229 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 28-05-2014 17:03. Número de Série: 7751242617204774795. Emissor: AC CAIXA PF-1 v1.

---

Documento assinado eletronicamente por MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 102229 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS. Data e Hora: 07-11-2014 17:34. Número de Série: 4887923962370573804. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---