



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

**SENTENÇA N. 203 /2008 – LIVRO N. 06 – A / I**  
**PROCESSO n. 2005.32.00.5731-4**  
**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**  
**REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**REQUERIDO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE**  
**TRANSPORTES – DNIT e OUTROS**  
**RESOLUÇÃO N. 535/06 – CJF – SENTENÇA TIPO A**

**SENTENÇA**

O Ministério Público Federal propôs Ação Civil Pública, com pedido de liminar, em face do DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES e DNIT, ATP ENGENHARIA LTDA, CONTÉCNICA CONSULTORIA TÉCNICA LTDA, LAGHI ENGENHARIA LTDA e MAIA MELO ENGENHARIA LTDA, em que pretende “*obter provimento jurisdicional em defesa do meio ambiente, a fim de declarar a nulidade da licitação constante do Edital n. 299/2004-00 e obrigar o DNIT a requerer a licença ambiental e a elaborar o estudo do Impacto Ambiental antes de iniciar as obras de pavimentação e de recuperação da Rodovia BR-319*”.

Narra o representante ministerial que o DNIT realizou a Licitação e Contratação das empresas para dar início às obras de pavimentação e recuperação da rodovia BR-319, que liga Manaus a Porto Velho, antes mesmo de realizar o Estudo de Impacto Ambiental para obter a licença do IBAMA, procedimento

  
Manoel C. Freitas  
Juiz Federal



que deveria ter sido adotado ainda na fase interna da Licitação.

Argumenta que a licitação, prevista no Edital de Concorrência n. 299/2004-00, já foi concluída e contemplou as empresas vencedoras, sem qualquer sinal da realização do Estudo de Impacto Ambiental, conforme exigido no artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal.

Relata que o Procedimento Administrativo n. 1.13.000.000062/2005-21 – PRDC/AM, instaurado no âmbito da Procuradoria da República no Amazonas, revela as irregularidades cometidas para a realização da obra, dentre as quais, a falta de apresentação ao Coordenador Geral de Licenciamento Ambiental do IBAMA do levantamento da situação ambiental da área prevista para a construção da rodovia.

Consta, ainda, do Procedimento Administrativo, informação do DNIT no sentido de que a rodovia já está implantada e, que, embora sujeita ao processo de regularização ambiental, a ser realizado no prazo de 6 meses, há trechos licenciados pelo IPAAM – Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas e que as obras seriam iniciadas com arrimo na Portaria Interministerial n. 273, assinada pelos Ministérios do Transporte e do Meio Ambiente, referente ao Programa Nacional de Regularização Ambiental de Rodovias Federais.

Aduz o *Parquet* Federal que referida Portaria “*não tem o condão de dispensar a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental*” e, segundo manifestação do próprio Ministério do Meio Ambiente, por meio do Coordenador-Geral de Licenciamento Ambiental Substituto, a rodovia BR-319 possui características peculiares, como a não pavimentação de todo o seu trecho e a sua inserção em área de alta fragilidade e importância ambiental, o que torna imprescindível o Estudo Prévio do Impacto Ambiental, não havendo requerimento de licenciamento nesse sentido pelo



DNIT.

Argúi, incidentalmente, a inconstitucionalidade do artigo 6º da Portaria Interministerial n. 273/2004, dos Ministérios do Meio Ambiente e dos Transportes, por afronta ao artigo 225, § 1º, inciso IV da Constituição Federal de 1988, uma vez que esta Portaria dispensa a licença ambiental, na hipótese de elaboração um Termo de Ajustamento de Conduta.

Aduz que, ainda que referida portaria seja considerada constitucional, a dispensa de prévio licenciamento ambiental não se aplica à Rodovia BR-319, uma vez que esta estrada não é totalmente pavimentada, não se tratando de mera conservação da rodovia, mas verdadeira retomada da construção da estrada.

Questiona a nulidade da licitação, uma vez que o procedimento administrativo licitatório se implementou sem observância do estudo prévio de impacto ambiental, conforme exigência dos artigos 6º, IX, combinado com artigo 7º, § 2º, I e artigo 12, VII, da Lei 8666/93.

Por fim, requer a suspensão da licitação realizada pelo DNIT por meio do Edital n. 299/2004-00 e dos efeitos dos contratos porventura assinados, a elaboração pelo DNIT no prazo de 60 (sessenta) dias do Relatório Ambiental Preliminar, que deverá ser submetido ao IBAMA para fins de licenciamento ambiental para a execução das obras na rodovia BR-319, sob pena de multa diária no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) por dia de atraso.

Em sua manifestação, argumenta o DNIT, inicialmente, que a concessão da liminar, nos presentes autos, encontra óbice no artigo 4º, § 9º, da Lei 8437/92, uma vez que houve suspensão da execução da liminar pelo egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região, concedida nos autos da ação cautelar preparatória,



devendo os efeitos de a suspensão vigorar até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal (fls. 237/260).

Alega, ainda, a inépcia da inicial, com base no artigo 295, parágrafo único, II, por haver ilogicidade entre a narrativa e a conclusão, e, no mérito, sustenta a possibilidade de realização das obras sem prévia elaboração do estudo de impacto ambiental e seu relatório, porquanto a rodovia BR-319 já é uma estrada pavimentada, sendo que as obras cingem-se à sua recuperação, mormente a de trechos em que há dificuldade de tráfego.

Aduz que *“os danos ambientais diretos e indiretos da rodovia BR-319 já ocorreram quando de sua construção”, e que “as obras de restauração necessárias nada mais são do que simples serviços de engenharia, que não acarretarão qualquer impacto ambiental na área, porquanto serão executados exclusivamente no leito da estrada, o qual foi definido há quase trinta anos atrás, e cujos danos ambientais já foram absorvidos quando de sua construção”.*

Alega que a Portaria n. 273/05, dos Ministérios do Meio Ambiente e dos Transportes, que cria e estabelece diretrizes para o Programa Nacional de Regularização Ambiental de Rodovias Federais, autoriza a manutenção, conservação e restauração em rodovias já pavimentadas, independentemente de estudo prévio de impacto ambiental, como é o caso da BR-319.

Informa que o DNIT *“vem tomando todas as medidas necessárias no sentido de potencializar os efeitos positivos e mitigar qualquer dano ao meio ambiente durante o processo de regularização ambiental da BR 319”*, já estando em execução algumas dessas medidas.

Por fim, sustenta o *periculum in mora* inverso, uma vez que se as



obras forem paralisadas por força da concessão de liminar, só poderão ser reiniciadas no segundo semestre de 2006, em razão do período de chuvas, além dos prejuízos que a medida acarretará, aumentando em muito o custo da obra.

Em apenso, acostou o DNIT o Plano de Controle Ambiental.

Decisão (fls. 391/407) pelo deferimento da liminar vindicada.

Contestação da Contécnica – Consultoria Técnica Ltda. (fls. 440/450), na qual, em preliminar, argúi sua ilegitimidade passiva, por considerar que a titularidade é exclusiva do DNIT, a quem competiu licitar as obras que foram objeto da presente ação. No mérito, alega que foi contratada tão-somente para a elaboração do projeto de engenharia, que independem de Estudo de Impacto Ambiental ou processo de licenciamento ambiental, pelo que não se confundem o objeto do contrato administrativo firmado com a empresa contestante com a lide dos presentes autos.

Contestação do DNIT (fls. 460/488), na qual suscita as questões processuais de descabimento da concessão de tutela antecipada nos autos de ação civil pública, da expressa vedação de concessão de liminar, a teor do disposto no art. 4º, § 9º, da Lei n. 8.437/92, da decisão proferida pelo Presidente do TRF, que foi, no seu entendimento, "*verdadeira afronta à suspensão de liminar anteriormente deferida*" e da inépcia da inicial. No mérito, em subtítulos, pontua acerca da possibilidade de realização de obras sem prévia elaboração do EIA/RIMA, da declaração de regularidade das obras pelo TCU e pela Comissão Mista de Planos e da regularização ambiental das rodovias federais.

Contestação de Maia Melo Engenharia Ltda. (fls. 501/506) enfatiza que a pretensão da presente ação é a elaboração de um projeto de melhoramento e pavimentação da BR-319, não havendo o seu desbravamento ou



criação.

A Requerida Laghi Engenharia Ltda. não apresentou contestação, consoante certidão (fl. 566).

Réplica (fls. 568/579).

Decisão (fls. 581/582) para a análise das preliminares suscitadas para rejeitá-las.

Alegações finais do Ministério Público (fls.828/849) e das empresas requeridas ATP Engenharia Ltda (fls. 853/856), DNIT (fls. 863/882). As Requeridas Contécnica - Consultoria Técnica Ltda, Laghi Engenharia Ltda e Maia melo Engenharia Ltda deixaram transcorrer *in albis*, a teor da certidão de fl. 912.

É o relatório.

DECIDO.

Ressalto, *a priori*, que as questões processuais e as preliminares suscitadas já foram objeto de análise deste Juízo nas decisões de fls. 581/582 e 391/407.

Atenho-me, pois, à questão de fundo.

Pleiteia o *Parquet* Federal, em defesa do meio ambiente, ver declarada a nulidade da licitação constante do Edital n. 299/2004-00, em razão da necessidade do DNIT a requerer a licença ambiental e a elaborar o Estudo do Impacto Ambiental antes de iniciar as obras de pavimentação e de recuperação da Rodovia BR-



319, ao que o DNIT contrapõe-se afirmando que na realidade não se cuida de construção de rodovia ou aumento de capacidade, mas tão-somente de recuperação de uma rodovia cujas obras foram concluídas há mais de 20 anos, de modo que os danos ambientais dela decorrentes já se consumaram.

De início, cumpre notar que efetivamente a Constituição determina que o Poder Público (artigo 225, § 1º, inc. IV) tem o dever de exigir, na forma da lei, estudo de impacto ambiental, para instalação de obra ou atividade *potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente*.

Com efeito, da dicção do art. 225 da Constituição Federal extrai-se que não há qualquer discricionariedade para a Administração Pública quanto a exigir ou não o estudo do impacto ambiental, na hipótese de pedido de licenciamento de atividade ou obra *potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente*, de modo que a realização da avaliação ambiental é pressuposto necessário de qualquer obra *potencialmente poluidora*.

A tutela constitucional do art. 225 da Lei Magna instrumentaliza em seus comandos normativos o princípio da precaução (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação) e a conseqüente prevenção (pois, uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada), exigindo-se, assim, para instalação de obra ou atividade *potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente*, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Densificando o comando constitucional, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente - Lei n. 6.938, de 31.08.81 - inseriu como objetivos essenciais dessa política pública "*a compatibilização do desenvolvimento econômico e*



*social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico" e "a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida" (art. 4º, incisos I e VI).*

Não é outro o entendimento de nossa Suprema Corte, a exemplo do voto proferido, na ADI-MC n. 3540/DF, pelo Min. Celso de Mello: *"a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral (...). O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada. no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações".*

Neste ponto, é de se salientar que não se pode cair no risco de, na análise da questão, cair-se na velha (e falsa) antinomia entre uma visão antropocentrísta e uma visão ecocentrísta, dado que, na realidade, a própria proteção do equilíbrio ecológico não se faz com vistas a manter inalterado e intocados os



recursos naturais, mas sim como forma de efetivamente assegurar às gerações presentes e (principalmente) às gerações futuras a possibilidade habitar um planeta dotado de condições para garantir a vida humana com qualidade. É preciso, pois, contrabalancear as perdas e ganhos de cada empreendimento, de modo que toda e qualquer alteração no meio ambiente somente seja legitimada a partir de dados técnicos que demonstrem a viabilidade da obra em termos ambientais, isto é, que demonstrem que os ganhos serão suficientes para compensar as conseqüências que aquela intervenção humana acarretará, sempre tendo em mente a necessidade de se reduzir ao mínimo indispensável tais conseqüências (princípio do menor sacrifício possível).

Tenho, pois, que à luz do nosso regime constitucional, nem se pode em nome de um pretense desenvolvimento econômico relegar a questão ambiental a segundo plano, nem tampouco é possível paralisar completamente as atividades econômicas em nome de uma proteção cega ao "meio-ambiente", que desconsidere as necessidades humanas prementes.

Na hipótese dos autos, pois, cuida-se antes de mais nada de identificar qual o grau de dano potencial ao equilíbrio ecológico decorrente da atividade que vem sendo desenvolvida pelo DNIT em relação à Rodovia BR-319. Neste ponto, desde logo impende notar que tanto as afirmações do *Parquet*, no sentido de que se cuida da continuação da construção ou que consiste na pavimentação da rodovia, quanto as alegações do DNIT no sentido de que se cuida de mero trabalho de manutenção, são exageradas e não podem ser aceitas, pelo menos à luz dos elementos existentes nos autos.

Revele-se que não foi produzida prova pericial durante o curso da instrução acerca do estado atual da Rodovia, tendo o MPF limitado-se a requerer genericamente tal prova, "caso o juiz a entendesse necessária", pó que é de todo indevido, dado que, mesmo a despeito do reconhecimento dos novos poderes

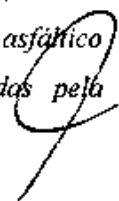


instrutórios conferidos ao Juiz em busca da verdade real, não pode o magistrado substituir as partes na indicação das provas necessárias, sob pena do regime legal acerca dos ônus probatórios (art. 333 do CPC) e da própria imparcialidade judicial tornarem-se letra morta.

De toda sorte, mesmo a despeito das partes não terem produzido as provas técnicas, ambas fizeram alusões ao trabalho de inspeção realizado pelo Ibama, que apesar de incompleto, dado que teve como objeto apenas alguns poucos trechos da rodovia, servirá, juntamente com as informações trazidas pelo DNIT, para balizar o entendimento deste juízo.

De acordo com o relatório de vistoria 026/2006, acostado aos autos às fls. 670 e ss., as obras na Rodovia foram divididas em cinco trechos. Destes, os trechos 1 (200 KM entre Porto Velho/RO e o entroncamento com a BR 230), 2 (34 km, a partir do entroncamento com a BR 230) e 5 (180 km entre o Rio Tupana, no município de Careiro da Várzea, e o Rio Amazonas, em Manaus), encontram-se *“em boas ou ótimas condições de manutenção, e condições de trafegabilidade, não gerando necessidade de intervenções mais aprofundadas e de maior impacto, necessitando apenas de obras de conservação, manutenção ou restauração”*

Por seu turno, os trechos 3, de 450 km, *“alterna trechos com apenas resquícios de asfaltamento original, com trechos totalmente sem pavimentação, com sistema de drenagem totalmente comprometido e necessidade de reconstrução de mais de uma centena de pontes”*. Quanto ao trecho 4, de 24 km, não trouxe o referido relatório descrição específica de seu estado anterior, até porque foi exatamente nesse trecho de 24 KM que se deu especificamente a vistoria, que, de toda sorte, concluiu que *“a construtora GAUTAMA promoveu a pavimento asfáltico anterior (...) pelo observado, pode-se concluir que as obras realizadas pela*



*empreiteira referem-se à reconstrução de rodovia, havendo ocorrência das mesmas intervenções desenvolvidas na abertura e implantação da rodovia BR-319"*

Assim, tenho que efetivamente não se trata, como afirma o MPF, de pavimentação da rodovia, ou mesmo de continuação da construção inacabada. Na verdade, cuida-se de obra visando a recuperar uma rodovia que anteriormente já havia sido construída e pavimentada, na qual a inércia e o descaso do poder público chegaram a tal nível que alguns trechos (especialmente aquele caracterizado como trecho 3 no relatório) terão de ser quase que refeitos, tantas serão as intervenções necessárias. Assim, se por um lado não me parece necessária a realização de abrangente estudo de impacto ambiental, como se de construção de rodovia se cuidasse, por outro lado tampouco é possível afirmar que as obras, durante todo o percurso da rodovia, são mera intervenção de recuperação e manutenção que não são aptas a gerar danos ambientais de monta.

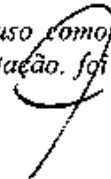
Com efeito, bastante ilustrador da possibilidade concreta e atual da ocorrência de danos ambientais causados especificamente pelas obras de recuperação é o seguinte trecho do relatório da vistoria empreendida pelo IBAMA:

*Danos ambientais verificados:*

- *Desmatamento: pelos restos de troncos derrubados e dispostos em todo o perímetro da área, pode ser vislumbrado que toda a área foi objeto de desmatamento para implantação da jazida de empréstimo, para retirada de argila para a pavimentação da rodovia.*

- *Aterramento da vegetação: visualiza-se em todas as bordas do perímetro vistoriado, que houve aterramento da vegetação por solo e restos de troncos derrubados causado pela movimentação do maquinário.*

- *Retirada do solo: devido ao uso como jazida de argila para as obras de pavimentação, foi*

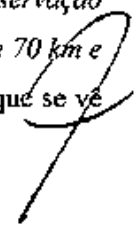


*retirada a camada considerável do solo dessa área, tal situação foi realizada sem qualquer licenciamento ambiental, o que demanda ações de recuperação dessa área degradada de forma a permitir a revegetação do local.*

*- Ausência de qualquer controle não foram visualizados quaisquer tipos de controle de processos erosivos no local, tal fato potencializa as condições de desenvolvimento de sulcos de erosão e /ou ravinamentos posteriores (fl. 717).*

Tenho, pois, que pelo menos as obras a serem realizadas nos trechos designados como 3 e 4 no relatório de inspeção do Ibama necessitam de licenciamento ambiental, dado que a magnitude das obras a serem ali realizadas traz a possibilidade de ocorrência de danos ao equilíbrio ecológico. Neste ponto, é de se acentuar que a realização do licenciamento deve ter como objeto tão-somente as atividades inerentes ao trabalho de recuperação e repavimentação da rodovia, não sendo dado reabrir a discussão acerca da oportunidade e conveniência ambiental, ou mesmo quanto à discricionariedade técnica de construção de rodovia passando pelo meio da selva amazônica, dado que esta questão foi superada com a construção da estrada há mais de 20 anos.

De efeito, analisando-se o relatório de vistoria do Ibama verifica-se que o analista. As fls. 673, expressamente afirma, quanto ao mencionado trecho 3, que *"é neste trecho que podem ser verificados os mais graves impactos ambientais do empreendimento, em relação à modificação do padrão do uso e ocupação do solo, visto ser uma região quase que totalmente preservada do ponto de vista ambiental. Tais impactos ambientais são relacionados ao aumento do processo de grilagem de terras públicas, instalação e/ou aumento da frente de desmatamento, interferência com comunidades indígenas, interferência com unidades de conservação (duas UCs federais, sendo que uma UC é margeada pela rodovia em mais de 70 km e uma UC estadual, entre outros significativos impactos ambientais"*. Ora, o que se vê



é que tais conseqüências ambientais nada têm a ver com as obras de recuperação, dado que se ligam, com a própria existência da estrada. De efeito, a fim de evitar-se tais possíveis conseqüências perversas, pelo menos num país como o nosso, em que o respeito à lei não faz parte da cultura (nem mesmo pelo Poder Público), a alternativa mais viável seria a manutenção da estrada interditada, como está atualmente, de modo que a dificuldade de acesso impediria a devasção. Tal questão, todavia, me parece fora do campo possível de análise no licenciamento de uma obra de recuperação de uma estrada já existente. Com efeito, a decisão de reativar a estrada, única ligação do Amazonas e Roraima com o restante do país pela via terrestre, é decisão eminentemente política, dado que tem a ver com a política de desenvolvimento pensada para o país (da qual, por óbvio, a preservação ambiental é uma das considerações necessárias).

Não se pode, assim, utilizar-se de critérios técnicos que se ligam ao dano decorrente da construção da estrada um momento em que, do ponto de vista técnico, o que se discute é tão-somente a recuperação dessa mesma estrada.

De toda sorte, releva notar que na mesma linha de entendimento deste juízo, no sentido de que se faz desnecessária a realização de EIA/RIMA para toda a obra de recuperação da estrada, fazendo-se necessária a avaliação e licenciamento ambiental tão somente nos trechos mais degradados e que necessitarão de uma intervenção mais intensa, foi realizado Termo de Acordo e Compromisso entre o DNIT e o IBAMA, tendo como objeto específico a adequação do licenciamento ambiental da rodovia BR-319, entre as cidades de Manaus e Porto Velho (fls. 883-891), onde ambas as autarquias traçam os procedimentos a serem adotados para a regularização da questão ambiental envolvida nas obras de recuperação, prevendo trechos para os quais será necessária a realização de licenciamento (que, ressalte-se, corresponde a um trecho até um pouco maior do que aquele indicado como trechos 3 e 4 no relatório supra mencionado).



Neste ponto, é de se salientar que a realização do mencionado TAC entre o Ibama e o DNIT só não configura hipótese de superveniente falta de interesse de agir em razão da pretensão ministerial de que toda a obra seja licenciada, sem fazer qualquer distinção entre trechos que necessitam de intervenção mais intensa e trecho onde as obras são de simples recuperação.

Ante o exposto, julgo 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 (segmento C), após a obtenção da licença ambiental perante o Ibama, na forma indicada no TAC.

Custas *ex lege*.

Sem honorários.

Remessa obrigatória.

Registre-se. Publique-se. Intimem-se.

Manaus, 29 de agosto de 2008.

MARCIO LUIZ COELHO DE FREITAS  
Juiz Federal

Ciente

Em 17/10/2008

