

RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL - PRESIDENTE
REQUERENTE : DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES-DNIT
PROCURADOR : JULIO CESAR FERREIRA PEREIRA
REQUERIDO : JUÍZO FEDERAL DA 2ª VARA - AM
AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

DECISÃO

1. O Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT requer, com fundamento no art. 4º da Lei n. 8.437, de 30 de junho de 1992, suspensão dos efeitos da liminar deferida pela MMª Juíza Federal Substituta da 2ª Vara da Seção Judiciária do Amazonas, nos autos da ação cautelar n. 2005.32.00.004906-7, para *"que seja susgado o início das obras de recuperação da rodovia BR-319 ou, se já iniciadas, que sejam suspensas as obras, enquanto não for comprovada perante o Juízo a realização dos estudos de impacto ambiental e de celebração de termo de compromisso de ajustamento de conduta, nos moldes da Lei n. 10.683/2003, da Lei nº 6.938/81 e da Portaria Interministerial nº 273/2004"* (fls. 53 a 64).

2. Ressalta a urgência da execução das obras na rodovia, tendo em vista que o início do período de chuvas, em novembro vindouro, que impedirá qualquer trabalho de recuperação até o mês de julho do próximo ano, com agravamento das condições da estrada, em face do alto índice pluviométrico na região. Com isso, os Municípios de Careiro Castanho e Humaitá, que têm como único acesso a Manaus e Porto Velho a rodovia BR 319, poderão ficar totalmente isolados e seus habitantes impedidos de se deslocar para o trabalho, escolas e centros de saúde, o que redundará em grave lesão social.

3. Alega que a liminar ora impugnada acarreta: a) lesão à ordem administrativa, que se entende como *"o devido exercício das funções administrativas pelas autoridades constituídas, bem como a normal execução do serviço público"*, na medida em que interfere na execução do serviço público de transporte consistente em obras de recuperação de rodovia; b) lesão à segurança pública, decorrente do iminente risco à integridade física e à vida dos usuários; c) lesão à economia, em face dos reflexos negativos no desenvolvimento da região, ao impedir a integração da rodovia com a hidrovia do rio Madeiro para a formação de um sistema de cargas e passageiros, além da perda dos investimentos realizados pelo erário na execução do contrato, que inclui mão-de-obra e deslocamento de máquinas; d) risco de lesão à saúde pública, pela dificuldade de acesso aos serviços de proteção à saúde.

4. Sustenta aplicação do art. 5º da Portaria nº 273/2004 à BR 319, uma vez que se trata de estrada pavimentada, diversamente da decisão impugnada. Assevera, também, a desnecessidade de prévio levantamento da situação ambiental e celebração do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta - TAC entre o DNIT e o IBAMA, visto que as obras na Rodovia BR 319 se inserem na hipótese do artigo 5º da referida Portaria, que estabelece regra de exceção.

5. Aduz que a retomada da obra não acarretará nenhum impacto ambiental que já não tenha sido absorvido. Assim, a manutenção da decisão *"poderá se transformar em perigoso precedente a nortear futuras decisões judiciais com relação às demais rodovias pavimentadas do País, o que fatalmente levará ao caos do sistema de transporte rodoviário nacional"*.

6. Ouvido, o Ministério Público Federal opina pela realização de estudos prévios de impacto ambiental e pela competência do IBAMA para conceder licenciamento ambiental em terras indígenas, unidade de conservação de domínio da União ou para a realização de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental desenvolvidos em dois ou mais Estados.

7. E continua: *"ainda que se admitisse ser o caso de mera recuperação, a Portaria em comento prevê a necessidade de levantamento de situação ambiental das rodovias e celebração de termos de ajustamento de conduta (arts. 3º e 4º - Procedimento Administrativo fls. 125)"*. Acrescenta.

EM BRANCO

"foi assinado um Convênio, em março de 2005, para avaliar a situação ambiental da Rodovia BR 319, com a fundação de Apoio Institucional Reio Solimões – UNI-SOL (Procedimento Administrativo fls. 101/110)", e conclui: "Ocorre que a avaliação não está pronta!!! Ou seja, ainda que a Portaria fosse aplicável ao caso, a norma ambiental não estaria sendo observada".

8. Opina, assim, pela manutenção da medida liminar.

Decido.

9. Como se sabe, em suspensão de segurança não se examinam questões processuais ou de mérito da legalidade da decisão impugnada, salvo a hipótese de, na confrontação desta com os conceitos de ordem, segurança, saúde e economia públicas, resultar evidente que seu cumprimento acarretará grave lesão a qualquer desses bens jurídicos. Permite-se breve exame, quando for indispensável ao reconhecimento da plausibilidade jurídica.

10. O Ministério Público Federal ajuizou na Seção Judiciária do Amazonas ação cautelar para "obter provimento jurisdicional em defesa do meio ambiente, a fim de IMPEDIR ou, conforme o estado de fato, SUSPENDER o início das obras de recuperação da BR-319 antes da expedição da competente licença ambiental". A liminar foi deferida, por entender que o não cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, previsto na Portaria Interministerial nº 273/2004 (arts. 3º e 4º) antes do início da recuperação, acarretaria grave lesão ao meio ambiente. Convém transcrever trecho da decisão:

"Ora, a Portaria Ministerial excepcionalmente dispensa do licenciamento ambiental prévio, mas não exonera a autoridade pública de celebrar Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, com a finalidade de garantir que as obras sejam executadas dentro dos padrões mínimos da norma ambiental.

Não cabe à autoridade administrativa se furtar de cumprir, ao menos, os preceitos da Portaria Interministerial e optar por eleger os meio que entende serem aplicáveis ao caso vertente.

Ainda que se entenda louvável a adoção de outras medidas com vistas a mitigar danos ao meio ambiente, in casu, devem ser tidas como "medidas paralelas", mas que não dispensam a autoridade administrativa de adequar a sua conduta aos ditames da Portaria Interministerial.

Nesse ponto, há que se destacar, mesmo em sede de Juízo perfunctório, que a Portaria Interministerial nº 273/2004, com seus preceitos atenuadores das exigências legais, tem incidência questionável no caso em que se cuida da Rodovia BR-319, já que a referida estrada não se encontra pavimentada, nem se trata a obra de simples recuperação ou manutenção, mas sim de construção de trechos rodoviários, conforme resta explicitado no Anexo VI da Lei n. 11.100/2005 (Lei Orçamentária Anual de 2005), bem como no Aviso nº 655-SGSTCU/2005, que encaminha ao Congresso Nacional cópia do Acórdão nº 656, proferido pelo Plenário do TCU na Sessão Ordinária de 25/05/05".

11. A Portaria Interministerial nº 273/2004, que criou diretrizes para o Programa Nacional de Regularização Ambiental de Rodovias Federais, "com o objetivo de adequar a malha rodoviária federal pavimentada às normas ambientais, compatibilizando-a com a necessidade de sua conservação, manutenção, restauração e melhoria permanentes" (art. 1º), estabelece:

"Art. 3º. O Ministério dos Transportes apresentará ao Ministério do Meio Ambiente, no prazo de até 360 (trezentos e sessenta) dias, contados da Publicação desta Portaria, levantamento da situação ambiental das rodovias pavimentadas, com vistas à definição de cronograma de sua respectiva regularização ambiental, mediante a realização de Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta, com força de título executivo extrajudicial..."

"Art. 5º. Nas rodovias pavimentadas ficam autorizadas as atividades de manutenção, conservação e restauração, nos termos do art. 2º da presente Portaria".

"Art. 6º. As obras de ampliação da capacidade de rodovias pavimentadas já iniciadas, especificadas no art. 2º, inciso IV da presente Portaria, que não possuem licenciamento ambiental, somente poderão ter continuidade após a celebração de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta"

12. Da análise dos dispositivos, tem-se que, exceto no que se refere à ampliação (art. 6º), foram autorizadas as atividades de manutenção, conservação e restauração nas rodovias pavimentadas(5º). Os documentos juntados aos autos (fls. 69 a 95) comprovam que, embora alguns

EM BRANCO

Fis.:	979
Proc.:	6860/05
Rubr.:	

trechos da rodovia se encontrem intrafegáveis, a BR-319 é estrada antiga, já pavimentada, o que afasta a exigência de formalização do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC.

13. Resta saber se existe ou não possibilidade de dano irreparável ao meio ambiente. A Rodovia BR-319 liga Manaus a Porto Velho e teve a construção concluída em 1977, com 877,4 quilômetros de extensão. Portanto, lesão já houve ao meio ambiente e consolidou-se com a construção da rodovia, tendo em vista o impacto causado à flora e à fauna da região com desmatamento da floresta para a abertura da estrada. Não efetuar os trabalhos de recuperação acarreta a possibilidade de lesão à segurança pública, consistente no risco à vida dos usuários, diante da probabilidade de graves acidentes. Há também lesão à economia pública, decorrente do prejuízo financeiro ao erário, pois o requerente contratou empresas, com deslocamento de máquinas para o local, além de lesão à ordem administrativa porque interfere na execução regular dos serviços públicos de transporte

14. Ora, na ponderação dos danos, o prejuízo causado pela não recuperação da rodovia sobreleva o possível prejuízo sofrido pelo meio ambiente já impactado com as obras de construção. O parâmetro de avaliação deve ser o homem. Como afirmei, no agravo regimental na suspensão de segurança n. 2005.01.00.003290-7/GO, a busca pela excelência nas condições ambientais tem como finalidade o aperfeiçoamento da qualidade de vida humana. Assim, na avaliação dos efeitos danosos, protege-se o bem maior, que é a vida. Impedir a recuperação, dificultará ou tornará impossível o acesso da população aos centros de desenvolvimento locais, em busca de tratamento médico, educação e oportunidade de vida melhor. A esse respeito, transcrevo trecho de voto proferido pela eminente Des. Federal Selene Maria de Almeida, proferido no mandado de segurança n. 2005.01.00.003093-4:

"ainda que se tenha por dever observar o regramento ambiental, o administrador deve ter em mente que o meio ambiente equilibrado e preservado tem como objetivo proporcionar melhor qualidade de vida possível aos habitantes da terra, com a possibilidade de aproveitamento dos potenciais mediante sua utilização racional com a minimização de riscos para a população".

15. Em face do exposto, defiro o pedido de suspensão dos efeitos da liminar concedida na medida cautelar n. 2005.32.00.004906-7.

16. Intimem-se. Publique-se.

Brasília, 1 de setembro de 2005.


Des. Federal ALOÍSIO PALMEIRA LIMA
Presidente