

RECURSO ESPECIAL Nº 1.390.476 - PR (2013/0191444-0)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
RECORRENTE : SUBSEA 7 DO BRASIL SERVIÇOS LTDA
ADVOGADOS : GUILHERME MOREIRA RODRIGUES - PR010208
RAPHAEL CARNEIRO DA ROCHA FILHO E OUTRO(S) - RJ035132
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ

DECISÃO

Trata-se de Recurso Especial, interposto pelo INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, com fundamento na alínea **a** do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado:

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA. IBAMA. ATIVIDADE DE TERMINAL PORTUÁRIO QUE PODE CAUSAR SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. Hipótese em que se trata de terminal que gerará impactos socioeconômicos negativos e positivos, mas evidentemente, não na mesma proporção de outros empreendimentos de grande porte, tais como alguns grandes portos já existentes ou em construção no Brasil, o que atribuiria a competência para o seu licenciamento ambiental ao órgão estadual o licenciamento ambiental, atuando o IBAMA de maneira supletiva. Contudo, de acordo com a prova dos autos, tratando-se de atividade que pode ocasionar significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, a competência para a licença ambiental deve ser transferida ao IBAMA" (fl. 5.147e).

Opostos Embargos de Declaração, foram parcialmente acolhidos, nos termos da seguinte ementa:

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. INOCORRÊNCIA.

1. Inexiste omissão, contradição ou obscuridade quando o julgado decide expressamente sobre as questões suscitadas no recurso.

2. Para admissibilidade de recursos às instâncias superiores basta que a matéria a ser discutida tenha sido enfrentada pela instância originária, não sendo exigível expressa referência aos respectivos dispositivos legais" (fl. 5.186e).

Nas razões do Recurso Especial, a parte recorrente aponta ofensa aos seguintes dispositivos legais: (a) art. 535 do CPC/73, pois "a decisão não integrou o julgado á luz dos dispositivos que fundamentaram o recurso de embargos de declaração" (fl. 5.225e); (b) art. 131 do CPC/73, eis que "o v. acórdão fundamentou a decisão com base em dois documentos inexistentes na presente ação" (fl. 5.228e); (c) arts. 321 e 468 do CPC/73, porquanto o acórdão recorrido "conheceu da ação e decidiu além daquilo que lhe foi submetido para análise e alterou a causa de pedir" (fl. 5.229e); (d) arts. 10 da Lei 6.938/81 e 7º, XIV, e, 8º, XIV, da Lei Complementar 140/2011, defendendo que "a legislação ambiental brasileira não atrela a competência para a realização do licenciamento ambiental à dominialidade do bem afetado" (fl. 5.231e).

Apresentadas contrarrazões, o Recurso Especial foi admitido na origem.

O Ministério Público Federal, em parecer de fls. 5.278/5.294e, opina pelo improvimento do Recurso Especial do IBAMA e pelo não conhecimento do recurso de SUBSEA DO BRASIL SERVIÇOS LTDA.

Sem razão a parte recorrente.

Segundo consta dos autos, "o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ajuizou ação civil pública, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, em face do INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ e do INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, requerendo a declaração da competência do órgão ambiental federal - IBAMA, para que assuma a presidência do procedimento do licenciamento ambiental até então conduzido pelo órgão ambiental estadual (IAP), em virtude de manifesta incompetência deste órgão" (fl. 5.139e).

O Tribunal de origem reformou a sentença que havia reconhecido que a competência para o licenciamento ambiental seria do órgão estadual, com base nos seguintes fundamentos:

"A repartição de competências em matéria de licenciamento ambiental é uma importante ferramenta para viabilizar o exercício de poder da Administração Pública, considerando-se a existência de competência comum prevista constitucionalmente (art. 23 da CF/88). Importa ainda reconhecer que, para que licenciem, os órgãos estaduais e municipais devem estar dentro da sua esfera de competência prevista também nos termos da Resolução CONAMA n.º 237/97, considerando as peculiaridades do local, mas também tendo em vista que **os impactos**

de atividades nele realizadas podem atingir proporções regionais, como é o caso dos autos.

Assim, não obstante o deduzido nas referidas Notas Técnicas, no sentido de se tratar de empreendimento de pequeno potencial poluidor, o próprio Estudo de Impacto Ambiental apresentado e o parecer técnico do IAP, quando do protocolo de pedido de Licença Prévia Ambiental demonstram o contrário.

Em razão disso, entendo que merece acolhida a apelação, para a reforma da sentença.

Transcrevo trecho do parecer do representante do Ministério Público Federal junto a esta Corte, Procurador Regional da República Lafayette Josué Petter, que bem elucidou a questão, adotando os seus fundamentos como razões de decidir:

(...)Da competência para o licenciamento

Nos termos do art. 10 da Lei nº 6.938/81, na redação dada pela Lei Complementar nº 140/2011, publicada em 09-12-2011, a construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011)

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente. (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011)

§ 2º (Revogado). (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011)

§ 3º (Revogado). (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011)

§ 4º (Revogado). (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011)

A atual redação do art. 10 da Lei nº 6.938/81 não determina a quem compete a emissão da licença ambiental. Contudo, a

Resolução do CONAMA nº 237/1997, ao regulamentar a atuação dos órgãos que compõem o SISNAMA, fixa critérios para o exercício da competência do licenciamento ambiental.

Nos termos do art. 4º, 5º e 6º da referida resolução, verifica-se que a competência é fixada com base na 'predominância do interesse'. Ao IBAMA compete realizar o licenciamento ambiental nos casos de obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, e também nas seguintes situações:

(...)

No caso dos autos, verifica-se que a empresa SUBSEA 7 do Brasil Ltda., com o objetivo de instalar, no município de Pontal do Paraná/PR, empreendimento classificado como 'atividade de apoio à extração de petróleo e gás natural', apresentou pedido de licença ambiental junto ao IAP. Consta no processo, que o empreendimento envolve a implantação de instalações físicas e operacionais de uma base de montagem e embarque de estruturas e dutos submarinos, em embarcações especializadas, para seu transporte e utilização nos locais de exploração e prospecção de petróleo 'offshore', ou seja, pretende-se a instalação de uma estrutura portuária. Apesar de a empresa ter apresentado o pedido de licença ambiental junto ao órgão ambiental estadual (IAP), verifica-se a competência para a sua emissão é do órgão ambiental federal.

Primeiro porque o projeto engloba atividades que serão desenvolvidas no mar continental, na zona econômica exclusiva e em terras indígenas (art. 4º, inc. I da Resolução nº 237/97 do CONAMA). Segundo o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), elaborado pela empresa SUBSEA 7:

'a) Protocolo 07.410.775-3 (IAP) - pedido de licença prévia:

fls. 09 - Caracterização do Empreendimento: 'O empreendimento proposto em Pontal do Paraná terá como produção as mesmas operações realizadas na linha atual que se resume em entrada de tubos rígidos na plataforma de início da operação, preparação das pontas do tubo, soldagem, revestimento e carregamento dos tubos em navios especiais';

fls. 11: 'Após a fabricação de cada linha de tubos soldas, com um comprimento de aproximadamente 1,3 km, é realizado o enrolamento dos mesmos em embarcação apropriada atracada

próxima à unidade de produção';

fls. 15: 'Após a conclusão da fabricação e testes, as estruturas submarinas serão estacadas nas imediações do Cais de Serviço e posteriormente carregadas em balsas para embarque nos navios de lançamento atracadas no Píer Principal.', e, para sepultar qualquer dúvida';

fls. 16 - 'Tipo de Empreendimento: Industrial com terminal marítimo privativo'.

b) Parecer técnico do IAP no protocolo 07.410.775-3:

'Trata-se de uma indústria com terminal marítimo com localização prevista para uma área de fragilidade ambiental (estuário), a qual necessitará de implantação e/ou melhorias de infra-estrutura para seu funcionamento, tais como: acessos por vias terrestres, marítimas e/ou fluviais, pier ou cais de serviços, alimentação elétrica, abastecimento de água, sistemas de esgoto e drenagem'.

c) Estudo de Impacto Ambiental fls. 27 - 'Descrição do Empreendimento Proposto: 'As estruturas portuárias relacionadas à base de soldagem dos tubos funcionam como uma receptora de material a ser soldado e da mesma forma para expedição da tubulação rígida que será enrolada no carretel do navio para expedição, e apresenta ainda uma cabine de soldagem, otimizando a estrutura terrestre. Assim, o material para a soldagem chegam balsas que atracam em um cais projetado na ponte de acesso. Essa estrutura tem 82,4 metros de comprimento e área de 1.236 metros quadrados.

Esse cais é dotado de esteiras rolantes que fazem o transporte dos tubos de 12 metros para os locais de soldagem. Após a soldagem na base terrestre os dutos são carregados para embarque no navio através de roletes fixados na mesma ponte de acesso, paralelamente à esteira rolante de recebimento dos tubos. A cabine de soldagem localizada na estrutura portuária representa 58,4 metros lineares, com área total de 876 metros quadrados. A estrutura portuária é constituída ainda de píer de atracação para o navio que carregará os dutos. A ponte de acesso ao píer apresenta uma via com 625 metros lineares de abrangência e área total construída de 5.900 metros quadrados e a plataforma será construída com 65 metros de comprimento e 1040 metros quadrados de área total';

fls. 1005 - Caracterização das Áreas de Influência do Empreendimento: 'A Área de Influência Direta (AID), para o

Sistema Viário Marinho, foi delimitada como a área que abrange o setor externo da Baía de Paranaguá, na plataforma continental interna rasa, o Canal da Galheta (Setores Alfa e Bravo Uno) e o trecho entre o empreendimento e o cais público do Porto de Paranaguá'; fls. 1014 - 'Na fase de instalação do terminal portuário serão utilizados barcos de pequeno porte, principalmente para o transporte de pessoal e dos materiais de construção civil a serem utilizados nas edificações, construção da ponte e do píer'; fls. 1083 - 'O terminal portuário ora analisado, ainda que de uso exclusivo, gerará impactos socioeconômicos negativos e positivos, mas evidentemente, não na mesma proporção de outros empreendimentos de grande porte, tais como alguns grandes portos já existentes ou em construção no Brasil'. Compete ao órgão estadual o licenciamento ambiental para atuando o IBAMA de maneira supletiva. Contudo, tratam do-se de atividade que pode ocasionar significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, a competência para a licença ambiental é do IBAMA:

Quanto aos impactos em terras indígenas, no RIMA consta que a área que foi adquirida pelo empreendedor, apesar de não englobar áreas indígenas do Sambaqui e da Cotinga, é contínua a elas, razão pela os indígenas acabam utilizando as matas localizadas nas áreas adquiridas pelo empreendedor para deslocamento, caça e coleta de material para artesanato:

'fls. 81: 'A Área Diretamente Afetada (ADA) compreende o território de 2.600 hectares que se encontra desabitado e que foi adquirido pelo empreendedor. Na análise socioeconômica, compreende também a Ilha do Mel e as localidades banhadas pelo canal da Cotinga. Compreende, ainda, na margem esquerda do rio Guaraguaçu, a área da reflorestadora Paraná S.A e a Estação Ecológica e o Parque Estadual do Palmito, pelo fato de formarem um único ecossistema: o bairro do Guaraguaçu, na PR- 407 (devido à ligação do bairro com o canal, através do rio de mesmo nome), incluindo também a ligação terrestre que segue em direção à área indígena e ao sambaqui; as áreas indígenas do Sambaqui e da Cotinga, pois, embora estas áreas não fiquem no interior da área adquirida, os indígenas, no primeiro caso, costumam utilizar as matas da região para seu deslocamento, para caçar ou coletar material para artesanato e, no segundo caso, usar o mar da Cotinga para navegação em pequenas canoas; a via de acesso ao

empreendimento situada ao final da rua Guaratuba, localizada no balneário Shangri-lá';

'fls. 85: 'É importante salientar que os indígenas da área do Sambaqui utilizam as matas da região para caçar e coletar taquaras para o artesanato. Como a mata existente na área indígena e a área de terras da Subsea 7 é contínua, acaba sendo utilizada igualmente pelos indígenas, que afirmaram que a maior parte da taquaras e mesmo da caça é coletada na sua própria área, mas costumam também coletar em outros trechos da margem direita do Guaraguaçu'.

Verifica-se, ainda, que a competência do IBAMA é justificada pelo fato de que a área do empreendimento e suas atividades atingem bens que apresentam relevância histórica e cultural. Segundo a Informação Técnica nº 82/2009 do IPHAN, foram localizados cinco sambaquis dentro dos limites da propriedade do empreendedor:

'No levantamento de campo para subsidiar este diagnóstico, foram cadastrados 09 sambaquis, sendo 05 dentro dos limites da propriedade da Subsea 7: Costa do Sabiá, João Catarina, Figueira do Porto Guapê, Barranco Branco e Figueira do Corpo Seco, além de 04 no entorno da propriedade: Poço do Maciel, Barra do Rio Pequeno, Leste (e-STJ Fl.5144) Documento recebido eletronicamente da origem Ilha Rasa Cotinga I e Ponta da Cotinga'.

Ademais, o empreendimento prevê a possibilidade de dragagem de aprofundamento (Parecer Técnico do IAP). O licenciamento de dragagem de aprofundamento insere-se na competência do IBAMA, segundo manifestação do próprio órgão ambiental federal (ofício nº 250/2009-GAB/IBAMA/PR):

'Já a dragagem de aprofundamento faz parte indissolúvel do processo de licenciamento ambiental do complexo portuário, uma vez que a atividade como um todo para que se verifique a real necessidade do aprofundamento bem como sua extensão e consequências. Competência, pois, do IBAMA'.

Por fim, verifica-se que o empreendimento pode ocasionar dano de âmbito regional.

Segundo o apelante, 'os impactos ambientais do empreendimento ultrapassam os limites territoriais do Estado do Paraná, dentre outros motivos, também pela fragilidade do ecossistema local e sua interrelação com a

zona costeira e o mar territorial dos estados vizinhos, a interação da atividade econômica epigrafada na exploração de petróleo, em especial na camada pré-sal que abrange inúmeros estados da federação'.

Nesse passo, por todo o exposto, considerando que as atividades do empreendedor serão desenvolvidas no mar continental e na zona econômica exclusiva; que o empreendimento, por situar-se em área contígua a terras indígenas, trará impactos a essa comunidade; que serão afetados bens que apresentam relevância histórica e cultural e, por fim, que há potencial de dano ambiental de caráter regional, conclui-se que a competência para o licenciamento ambiental é do IBAMA, razão pela qual deve ser reformada a sentença que julgou improcedente a ação(evento 4 - PAREC-MPF1)" (fls. 5.142/5.145e).

No julgamento dos Embargos Declaratórios ficou consignado que, "em que pesem os argumentos expendidos pelo IBAMA, no caso dos autos inexistiu omissão, contradição ou obscuridade, pois o acórdão embargado decidiu fundamentadamente sobre os pontos controvertidos na demanda. Relativamente à apontada omissão quanto aos documentos apontados, o voto-condutor registrou que *'é certo que se trata de empreendimento de alto risco e complexidade, tanto que a discussão do EIA/RIMA foi objeto de audiência pública, a qual veio a ser cancelada, em sede de liminar, sendo importante ressaltar que o órgão ambiental estadual (IAP) manifestou-se contrário ao licenciamento (evento 44)'* (evento 8 - voto2)" (fl. 5.181e).

Ressaltou, ainda, que, "considerando-se que as atividades serão desenvolvidas no mar continental e que o empreendimento, por situar-se em zona contígua a terras indígenas, trará impactos a essas comunidades tradicionais, caracterizada está a potencialidade de dano ambiental de caráter regional, nos termos da lei de regência, sendo a competência para o licenciamento do IBAMA" (fl. 5.184e).

Assim, em relação ao art. 535 do CPC/73, deve-se ressaltar que o acórdão recorrido não incorreu em qualquer vício, uma vez que o voto condutor do julgado apreciou, fundamentadamente, todas as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida pela parte recorrente.

Vale ressaltar, ainda, que não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional. Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 408.492/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/10/2013; STJ, AgRg no AREsp 406.332/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de

14/11/2013; STJ, AgRg no REsp 1360762/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/09/2013.

Registre-se que o art. 131 do CPC/73, consagra o princípio da persuasão racional, habilitando o magistrado a valer-se do seu convencimento, à luz das provas constantes dos autos que entender aplicáveis ao caso concreto. Assim, tendo o Tribunal **a quo** asseverado que o julgamento teria tido como base documentos constantes nos autos, a alteração da referida conclusão impõe o reexame do conjunto fático-probatório encartado nos autos, o que é defeso ao STJ, ante o óbice erigido pela Súmula 7/STJ.

No mérito, considerando a fundamentação adotada na origem, acerca da competência para o licenciamento ambiental, sob o fundamento de que "as atividades do empreendedor serão desenvolvidas no mar continental e na zona econômica exclusiva; que o empreendimento, por situar-se em área contígua a terras indígenas, trará impactos a essa comunidade; que serão afetados bens que apresentam relevância histórica e cultural e, por fim, que há potencial de dano ambiental de caráter regional", o acórdão recorrido somente poderia ser modificado mediante o reexame dos aspectos concretos da causa, o que é vedado, no âmbito do Recurso Especial, pela Súmula 7 desta Corte.

Com efeito, "ao assentar a competência do IBAMA para proceder ao licenciamento, as instâncias de origem firmaram a compreensão de que o empreendimento estaria localizado em terra indígena e, mais, haveria irregularidades no licenciamento levado a efeito pela entidade estadual (fl. 5.556). A revisão de tais assertivas esbarra no entrave da Súmula 7/STJ" (STJ, REsp 1.468.152/PR, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, Rel. p/ Acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 08/11/2019).

A propósito, ainda, o seguinte precedente:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. FISCALIZAÇÃO E LICENCIAMENTO. IBAMA. COMPETÊNCIA. ACÓRDÃO ANCORADO NO SUBSTRATO FÁTICO DOS AUTOS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. **A alteração das conclusões adotadas pela Corte de origem, tal como colocada a questão nas razões recursais, a fim de aferir o alcance do impacto ambiental das obras do Porto de São Francisco do Sul e afastar a competência do Ibama para a fiscalização e o licenciamento do empreendimento, demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.**

2. Agravo interno desprovido" (STJ, AgInt no REsp 1.383.281/SC, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de

Superior Tribunal de Justiça

20/10/2017).

Ante o exposto, com fundamento no art. 255, § 4º, I e II, do RISTJ, **conheço parcialmente** do Recurso Especial, e, nessa parte, **nego-lhe provimento**.

I.

Brasília (DF), 21 de novembro de 2019.

MINISTRA ASSUETE MAGALHÃES
Relatora