

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 por SUBSEA 7 DO BRASIL SERVIÇOS LTDA, 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 ao art. 10 da Lei 6.938/81, pois "o licenciamento ambiental cabe, em regra, aos Estados, sendo a competência da União (IBAMA) exercida apenas em caráter supletivo, verificando-se nos casos de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional (cf. § 4º desse mesmo art. 10)" (fl. 5.202e).

No seu entendimento, "impõe-se respeitar a regra geral, prevista em lei (art. 10 da Lei Federal nº 6.938/81), de que o licenciamento ambiental compete ordinariamente aos Estados, não devendo tal responsabilidade ser deslocada para a Autoridade Ambiental Federal senão nas hipóteses excepcionais claramente indicadas na lei, como já foi, inclusive, reconhecido pela própria agência federal" (fl. 5.212e).

Requer, ao final, o provimento do Recurso Especial, para que, "reconhecida a indubitosa competência do órgão estadual para presidir o licenciamento do empreendimento desta Recorrente - como quer e reclama a própria Autoridade Ambiental Federal - se restabeleça, na íntegra, a irretocável e superiormente motivada sentença" (fl. 5.214e).

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 Lafayete 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:

Art. 4 - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados.

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados.

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN.

V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º - O IBAMA fará o licenciamento de trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º - O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional,

uniformizando, quando possível, as exigências

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 chegaem 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).

Neste contexto, considerando a fundamentação adotada na origem, 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 20/10/2017).

Ante o exposto, com fundamento no art. 255, § 4º, I, do RISTJ, **não conheço** do Recurso Especial.

I.

Superior Tribunal de Justiça

Brasília (DF), 21 de novembro de 2019.

MINISTRA ASSUETE MAGALHÃES

Relatora