



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.319.099 - RS (2012/0075953-7)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL**
HENRIQUE LUÍS ROESSLER FEPAM
ADVOGADO : **PAULO REGIS ROSA DA SILVA E OUTRO(S) - RS011681**
RECORRIDO : **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS**
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
PROCURADOR : **MARIA ALEJANDRA RIERA BING E OUTRO(S) - RS024035**
RECORRIDO : **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
PROCURADOR : **JUCILENE CARDOSO PEREIRA E OUTRO(S) - RS047365**
RECORRIDO : **MINERAR CONSULTORIA E PROJETOS EM MINERAÇÃO**
MEIO AMBIENTE E SISTEMAS LTDA
ADVOGADO : **CARLOS ROBERTO FERRAO THOMAZ - RS027222**

EMENTA

AMBIENTAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ART. 10 DA LEI 6.938/1981 E ART. 2º DA LEI COMPLEMENTAR 140/2011. ART. 46, *CAPUT*, E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 9.985/2000 RESOLUÇÃO CONAMA 237/1997. AEROPORTO A SER CONSTRUÍDO NA ZONA DE AMORTECIMENTO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DA UNIÃO. FLORESTA NACIONAL. COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO AMBIENTAL ESTADUAL. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA E EXPRESSA DA ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO FEDERAL. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL DO IBAMA E DO INSTITUTO CHICO MENDES QUE FICA PRESERVADO.

1. Discute-se a competência de condução do licenciamento ambiental para construção do Aeroporto de Canelas, em área próxima, na Zona de Amortecimento, de Unidade de Conservação Federal, qual seja a Floresta Nacional de Canela. O MPF pretende se reconheça que a competência para o licenciamento é do IBAMA ou do Instituto Chico Mendes. Em contraposição, a própria União, o Estado do Rio Grande do Sul e a Fepam sustentam que a competência seria do órgão ambiental estadual.

2. A competência para o licenciamento ambiental é disciplinada pelo art. 10 da Lei 6.938/1981 e pela Resolução Conama 237/1997, quadro normativo esse atualizado, mais recentemente, pela Lei Complementar 140/2011. Nessas normas, há previsão para licenciamento pela União para obras realizadas dentro de Unidade de Conservação Federal, embora, em situações particulares, não se possa excluir a possibilidade de o empreendimento na Zona de Amortecimento trazer risco de dano à UC em si mesma, o que justificaria a condução do licenciamento pelo próprio órgão federal. Por isso mesmo, o legislador previu a necessidade de prévias e expressas consulta e autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação no caso de instalação de equipamentos de "infra-estrutura urbana em geral" (art. 46, *caput*, e parágrafo único da Lei 9.985/2000), expressão genérica que, por óbvio, inclui aeroporto, tanto pela questão do adensamento populacional, como pelo ruído e outras interferências provocados pela atividade.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. A legislação permite a celebração de convênios entre União, Estados e Municípios para fins de compartilhamento do licenciamento ambiental, desde que preenchidos rígidos requisitos (art. 2º da LC 140/2011), o que não afeta, por óbvio, a competência da Justiça Federal. Ainda que a competência para a condução do licenciamento seja do órgão estadual, o Ibama, o ICMBio e outros órgãos com incumbência ambiental preservam seu poder fiscalizador, se detectada atividade nociva ao meio ambiente. "A atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado em área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado," (AgRg no REsp 1.373.302/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 19/6/2013).
4. Recurso Especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "'A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).'' Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator."

Brasília, 18 de outubro de 2016(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.319.099 - RS (2012/0075953-7)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL
HENRIQUE LUÍS ROESSLER FEPAM
ADVOGADO : PAULO REGIS ROSA DA SILVA E OUTRO(S) - RS011681
RECORRIDO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
PROCURADOR : MARIA ALEJANDRA RIERA BING E OUTRO(S) - RS024035
RECORRIDO : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADOR : JUCILENE CARDOSO PEREIRA E OUTRO(S) - RS047365
RECORRIDO : MINERAR CONSULTORIA E PROJETOS EM MINERAÇÃO
MEIO AMBIENTE E SISTEMAS LTDA
ADVOGADO : CARLOS ROBERTO FERRAO THOMAZ - RS027222

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial interposto pelo Ministério Público Federal contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região com a seguinte ementa:

EMBARGOS INFRINGENTES. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMPREENDIMENTO (AEROPORTO DE CANELA) PRÓXIMO À UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE IMPACTO REGIONAL E/OU NACIONAL. IMPACTO LOCAL. CONCESSÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA DA FEPAM. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237/97 (§2º DO ART. 4º).

1. Não existe previsão legal para que o IBAMA licencie empreendimento situado no "entorno" de uma Unidade de Conservação, cujo impacto ambiental seja apenas local, e não regional e/ou nacional.

2. Hipótese em que se autoriza o IBAMA a delegar competência à FEPAM para conceder o licenciamento ambiental para a construção do aeroporto de Canela/RS, mercê da previsão contida no §2º do art. 4º da Resolução CONAMA nº 237/97.

O recurso, interposto com base no art. 105, III, "a", da Constituição, alega violação ao art. 14 da Lei 9.985/2000, aos arts. 2º e 4º da Lei 4.771/1965, ao art. 10, § 4º, da Lei 6.938/1981 e ao art. 4º da Resolução CONAMA 237/97, sustentando que deles se infere a necessidade de o empreendimento ser licenciado pelo Ibama, ainda que supletivamente ao órgão ambiental estadual, bem como a exigência de se proceder a estudo de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

impacto ambiental que abranja toda a extensão do empreendimento, considerando o princípio da precaução.

O Ibama, o Estado do Rio Grande do Sul e a Fepam apresentaram contrarrazões às fls. 3062-3084.

O Recurso Especial foi admitido na origem, exceto quanto à alegação de ofensa a resolução do Conama.

O MPF opinou pelo provimento do recurso em parecer com a seguinte ementa:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. EMPREENDIMENTO (AEROPORTO DE CANELA) PRÓXIMO A UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DO DOMÍNIO DA UNIÃO. CONCESSÃO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL OBRIGATÓRIA. PARTICIPAÇÃO DO IBAMA.

- Embora o empreendimento não venha a ser construído dentro da unidade de conservação, é próximo o suficiente para acarretar impactos ao patrimônio federal ambiental, suscitando a obrigatoriedade de atuação do IBAMA.

- Parecer conhecimento e pelo provimento do apelo nobre.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.319.099 - RS (2012/0075953-7)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): O Recurso Especial versa sobre a competência para licenciamento ambiental para construção do Aeroporto de Canelas, em área próxima, na Zona de Amortecimento, de Unidade de Conservação Federal, qual seja o Parque Nacional de Canela.

O MPF pretende se reconheça que a competência para o licenciamento é do Ibama. Em contraposição, o próprio Ibama, o Estado do Rio Grande do Sul e a Fepam sustentam que a competência seria do órgão ambiental estadual.

O acórdão recorrido considerou que a competência para o licenciamento seria do órgão estadual e, em seguida, de forma um pouco obscura, determinou que o Ibama ficasse autorizado a delegar competência à Fepam para o licenciamento ambiental, por aplicação do § 2º do art. 4º da Resolução Conama 237/1997. Digo "de forma um pouco obscura" porque, se foi reconhecido que a competência era do órgão local, por que haveria necessidade de delegação de competência pelo Ibama? A explicação que parece haver é que a competência seria do órgão local e, de qualquer forma, se fosse do Ibama, esse poderia delegá-la, como pediu a autarquia.

Feita a síntese do caso, afasto a alegação de falta de prequestionamento, pois, ainda que os dispositivos que tratam da competência para licenciamento tenham sido mencionados numericamente apenas em voto vencido, houve intenso debate sobre a matéria, exigível para se ter como configurado o prequestionamento.

Passando-se ao exame da questão de fundo, observa-se que a competência para o licenciamento ambiental é disciplinada pelo art. 10 da Lei 6.938/81 (matéria atualizada pela Lei Complementar 140/2011), nos seguintes termos:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente -



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º - Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação do IBAMA.

§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e o IBAMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

A norma é complementada pelo art. 4º da Resolução Conama 237/1997, ainda em vigor, naquilo que não contrariar a Lei Complementar 140/2011, que estabelece:

Art. 4º - 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 artigo 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; no mar territorial; 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 que 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 atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ora, a hipótese de construção de obra na Zona de Amortecimento de Unidade de Conservação do domínio da União, caso tratado nos autos, não se enquadra, *automaticamente*, em nenhuma das hipóteses do art. 4º da Resolução Conama 237/1997. A alegação de que haveria o enquadramento na parte final do inciso I não procede, pois ali temos apenas as obras realizadas *dentro* de Unidades de Conservação da União.

É intuitivo que obras realizadas na Zona de Amortecimento de Unidades de Conservação da União potencialmente terão impacto sobre elas, mas, atento a essa possibilidade, o legislador já previu a *necessidade de consulta e autorização antecipadas e expressas* do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação.

É o que temos no art. 46 da Lei 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza:

Art. 46. A instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infra-estrutura urbana em geral, em unidades de conservação onde estes equipamentos são admitidos depende de prévia aprovação do órgão responsável por sua administração, sem prejuízo da necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental e outras exigências legais.

Parágrafo único. Esta mesma condição se aplica à zona de amortecimento das unidades do Grupo de Proteção Integral, bem como às áreas de propriedade privada inseridas nos limites dessas unidades e ainda não indenizadas.

Portanto, se a construção do Aeroporto de Canelas estivesse prevista para acontecer dentro da Unidade de Conservação, a competência para o licenciamento seria do Ibama. Como, porém, a obra está programada para ser realizada apenas na Zona de Amortecimento da Unidade de Conservação, a competência para licenciamento é do órgão ambiental estadual (sobretudo à luz de convênio assinado entre União e Estado), embora a realização da obra dependa de prévia aprovação – com caráter vinculante – do órgão responsável pela administração da UC.

Esclareço, por oportuno, que, ainda que a competência para o licenciamento seja do órgão estadual, o Ibama e outros órgãos com responsabilidades ambientais podem exercer o seu poder fiscalizador.

Nesse sentido, confira-se precedente:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ZONA DE AMORTECIMENTO DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Em se tratando de proteção ao meio ambiente, não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas. Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo, bem como da competência para o licenciamento.

2. O domínio da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir do parquet federal. Ademais, o poder-dever de fiscalização dos outros entes deve ser exercido quando a atividade esteja, sem o devido acompanhamento do órgão competente, causando danos ao meio ambiente.

3. A atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado em área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado.

4. Definida a controvérsia em sentido contrário à posição adotada no aresto estadual, deve ser provido o agravo regimental para dar provimento ao recurso especial, reconhecer a legitimidade do Ministério Público Federal e determinar o regular prosseguimento da ação.

Agravo regimental provido.

(AgRg no REsp 1.373.302/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/6/2013)

Assim, a competência para o licenciamento da construção do Aeroporto de Canelas é realmente do órgão ambiental estadual (em especial diante de convênio entre a União e Estado), ressalvando-se que a construção depende de autorização prévia e expresa do órgão responsável pela administração da Floresta Nacional de Canela e que, de qualquer forma, o Ibama e o ICMbio não ficam privados da sua atividade fiscalizadora, se detectada atividade nociva ao meio ambiente, tampouco afastando-se, nessas circunstâncias, a competência da Justiça Federal.

Assim, não há como tornar o Ibama responsável por licenciamento sem previsão legal para esse efeito e com a oposição da própria autarquia federal

Ante o exposto, **nego provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2012/0075953-7 **PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.319.099 / RS**

Números Origem: 200271070139650 200371070133250 200371070133262 200471070063422

PAUTA: 27/09/2016

JULGADO: 27/09/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MARIO LUIZ BONSAGLIA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	: FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUÍS ROESSLER FEPAM
ADVOGADO	: PAULO REGIS ROSA DA SILVA E OUTRO(S) - RS011681
RECORRIDO	: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
PROCURADOR	: MARIA ALEJANDRA RIERA BING E OUTRO(S) - RS024035
RECORRIDO	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADOR	: JUCILENE PEREIRA E OUTRO(S) - RS047365
RECORRIDO	: MINERAR CONSULTORIA E PROJETOS EM MINERAÇÃO MEIO AMBIENTE E SISTEMAS LTDA
ADVOGADO	: CARLOS ROBERTO FERRAO THOMAZ - RS027222

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio Ambiente - Revogação/Concessão de Licença Ambiental

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2012/0075953-7 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.319.099 / RS**

Números Origem: 200271070139650 200371070133250 200371070133262 200471070063422

PAUTA: 18/10/2016

JULGADO: 18/10/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MÔNICA NICIDA GARCIA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	: FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUÍS ROESSLER FEPAM
ADVOGADO	: PAULO REGIS ROSA DA SILVA E OUTRO(S) - RS011681
RECORRIDO	: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
PROCURADOR	: MARIA ALEJANDRA RIERA BING E OUTRO(S) - RS024035
RECORRIDO	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADOR	: JUCILENE PEREIRA E OUTRO(S) - RS047365
RECORRIDO	: MINERAR CONSULTORIA E PROJETOS EM MINERAÇÃO MEIO AMBIENTE E SISTEMAS LTDA
ADVOGADO	: CARLOS ROBERTO FERRAO THOMAZ - RS027222

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio Ambiente - Revogação/Concessão de Licença Ambiental

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.