

AUTOR : TCP TERMINAL DE CONTEINERES DE PARANAGUA
S/A
ADVOGADO : CESAR LOURENCO SOARES NETO
: SHALOM MOREIRA BALTAZAR
RÉU : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
: RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA

SENTENÇA

1. RELATÓRIO:

Por muito bem descrever o trâmite processual até aquela oportunidade e a fim de evitar a tautofonia, transcrevo o relatório apresentado pela Magistrada Aline Lazzaron Tedesco quando proferido a decisão de fls. 1545-1548v:

"Trata-se de **ação inibitória** ajuizada pelo TCP TERMINAL DE CONTEINERES DE PARANAGUÁ S/A contra o INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA para o fim de evitar o embargo e autuação administrativa contra si em função de alegada ausência de licenciamento ambiental junto ao IBAMA relativo à construção e operação do Cais de Acostagem no cais leste (extremo leste do Porto de Paranaguá) em cerca de 250m e construção, ampliação e operação de dolphins de atracação, formado por 4 (quatro) dolphins em prolongamento ao Cais de Acostagem (cais leste) em cerca de 250m, que também dispõe lateralmente ao terminal de contêineres, ou seja, dentro das limitações do TCP, notadamente em virtude de expresse declínio de competência por parte do IBAMA e da incompetência da citada autarquia, bem como de seus agentes para o exercício das atividades de fiscalização e controle ambiental, sob pena de pagamento de multa diária.

Disse, em síntese, que é uma sociedade anônima que atua na exploração de instalações portuárias localizadas dentro da área de portos brasileiros, destinada à movimentação e armazenagem de contêineres, veículos automotivos, bens, produtos e equipamentos, conforme consta em seu Estatuto Social.

Afirma que em 02.08.2006, recebeu um ofício do procurador chefe da APPA, dando-lhe ciência de que, em 24.06.2006, a APPA recebeu do IBAMA dois Termos de Embargo (nºs 440204 e 440202), ambos série "C", voltados à paralisação da construção, ampliação e operação do Cais de Acostagem no cais leste (extremo leste do Porto de Paranaguá), em cerca de 250m, lateralmente ao terminal de contêineres, ou seja, dentro das instalações do TCP e à paralisação da

construção, ampliação e operação dos dolphins de atracação, formado por 04 (quatro) dolphins em prolongamento ao Cais de Acostagem (cais leste) em cerca de 250m, que também se dispõe lateralmente ao terminal de contêineres, ou seja, dentro das instalações do autor.

Salienta que a lavratura dos termos de embargos se deu, segundo ofício 84/2006 do IBAMA, por ter entendido o réu que "estas obras foram realizadas sem quaisquer licenças ambientais fornecidas por este IBAMA". Destaca que não lhe foi fornecidas cópias dos autos de infração e a APPA requereu fosse procedida a devida adequação das obras à legislação ambiental vigente, bem como fosse paralisada imediatamente a implantação e/ou operação dessas estruturas portuárias.

Assevera que a APPA comunicou formalmente ao IBAMA que as obras se deram a sua revelia e que a responsabilidade era integralmente do autor, gerando a presunção de iminente lavratura de termo de embargo pelo IBAMA em seu desfavor, o que se visa impedir nesta ação.

Aduz ser ilegítima a autuação contra si porque as obras realizadas foram devidamente licenciadas pelo órgão ambiental estadual (IAP), tendo o IBAMA expressamente declinado da competência para o licenciamento.

Também esclarece que, ao contrário do afirmado pela APPA, as obras realizadas não foram a revelia da Administração Portuária, pois a forma pela qual se deu o processo de arrendamento e licenciamento ambiental da área atualmente utilizadas pelo TCP, foram previsto no edital de licitação para arrendamento e posteriormente foi especificamente estipulado no contrato, na cláusula segunda do quarto termo aditivo do contrato de arrendamento, a APPA é a responsável pela obtenção de licenças ambientais enquanto que o autor pela execução das obras.

Em determinado momento houve omissão da APPA e o TCP requereu ao IAP a Licença de Operação faltante. Contudo, a despeito de terem sido emitidas as Licenças Prévia e de Instalação, nos termos propostos pelo órgão ambiental, o órgão ambiental estadual fez com que a empresa se sujeitasse à celebração, em 30.06.2004, juntamente com ele, APPA e Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral do Estado do Paraná - COLIT, de um Termo de Ajuste de Conduta - TAC, visando à regularização do empreendimento e de seu licenciamento ambiental, com vistas à obtenção da Licença de Operação faltante. As condições impostas para a emissão do documento eram a apresentação de um Plano de Controle Ambiental, realização de Auditoria Ambiental e execução de um Plano de Aplicação de Medidas Compensatórias.

Informa que cumpriu integralmente com suas obrigações assumidas, ao custo de R\$ 588.000,00 (quinhentos e oitenta e oito mil reais) em medidas compensatórias, mas o IAP permaneceu inerte por mais de 11 (onze) meses, deixando de emitir a Licença de Operação da empresa, que gerou o ajuizamento de uma ação de Cumprimento de Obrigação de Fazer em face da autarquia ambiental estadual,

distribuída à 1ª Vara Cível de Paranaguá, com liminar concedida em seu favor. A Licença foi então emitida em 06.10.2006.

Tais fatos revelam o estrito cumprimento de suas obrigações ante as exigências da legislação ambiental.

Sustenta que, num primeiro momento, o IBAMA era o responsável pelo licenciamento das obras relativas à infra-estrutura dos portos de Paranaguá e Antonina, tanto que emitiu Licenças anteriores referentes à atividade de dragagem, manutenção do Canal da Galheta, na Bacia de Evolução e nos berços do Porto. No entanto, a partir do ano de 2003, expressamente passou a declinar da competência para o licenciamento em favor do IAP. O IBAMA consignou expressamente no Ofício 135/GAB/GEREX/IBAMA/PR e na Informação Técnica nº 006/03- NLA-GerEx-IBAMA/PR, que todo o processo de licenciamento do empreendimento do TCP estaria a cargo do IAP. Em atendimento à decisão do IBAMA, o IAP emitiu a Licença Prévia, sob o nº 11415 em 19.06.2006.

A delegação de competência é possível conforme artigo 10 da Lei nº 6.938/1981 e diversos entendimentos jurisprudenciais colacionados à inicial. Também defendeu a natureza supletiva a competência do IBAMA, ocorrendo exclusivamente em caso de omissão do órgão ambiental estadual.

Sucessivamente, defendeu a tese de incompetência do órgão ambiental para exercer diretamente as atividades de fiscalização e controle ambiental, dentre as quais se insere o licenciamento ambiental, sendo competente somente para executar as políticas a elas relacionadas, conforme Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), recepcionada pelo ordenamento jurídico atual (após CF/88) como lei complementar, como dispõe o artigo 23, parágrafo único da Carta Magna e diretrizes das sucessivas legislações que regem as atribuições do órgão ambiental federal.

Arguiu, ainda, a incompetência do cargo de analista ambiental do IBAMA para o exercício das atividades de fiscalização e controle ambiental e conseqüente impossibilidade formal e material da lavratura dos termos de embargo e autos de infração contra o autor, pois sua atribuição é de planejamento. Como os termos de embargos lavrados contra a APPA foram subscritos por Wanderlei Reineke, deduz que igualmente os lavrados contra si também seriam, faltando-lhe competência para tanto, o que viola a Lei nº 4.717/65, artigo 2º, parágrafo único.

Quanto à Portaria IBAMA nº 1273-P/1998 e suas alterações posteriores, que designa essas atribuições aos servidores analistas, salienta que possuem apenas eficácia no âmbito da própria administração pública, não possuindo alcance *erga omnes* e não vinculando particulares.

Juntou diversos documentos (fls. 46/359).

O pedido de antecipação de tutela foi indeferido pela MM. Juíza Federal Ana Beatriz Vieira da Luz Palumbo (fls. 361/362).

O TCP apresentou pedido de reconsideração (fls. 365/375), cuja apreciação foi diferida para após a apresentação da contestação do IBAMA (fl. 377).

A parte autora juntou cópia da Portaria nº 1273-P/1998 e 860-P/2001, bem como ofício 124/2003 (fls. 380/386) e posteriormente cópia do Agravo de Instrumento (fls. 388/432).

Pelo despacho de fl. 433, a MM. Juíza Federal Ana Beatriz Vieira da Luz Palumbo, informou que emitiria juízo de retratação após a contestação do réu.

O autor alegou fato novo comprobatório da iminente possibilidade de ilegal autuação e embargo da empresa, consistente na emissão do ofício 402, de 28.09.2006, do IBAMA, solicitando informações quanto à responsabilidade pela construção do cais de acostagem e dolphins (fls. 435/438).

O pedido de reconsideração foi apreciado por este Juízo, mas indeferido (fls. 440/444).

O TCP alegou erro material ocorrido na análise da documentação que acompanhou a presente ação. Destacou que os documentos apresentação comprovam a manifestação do IBAMA quanto à competência do IAP para conceder o tipo de licença necessária à execução das obras mencionadas e salientou não se tratar de dragagem mas de operação de terminal de contêineres. Quanto à possibilidade de revisão de seus atos, disse que não questiona, mas somente se oportunizado ao interessado a obtenção do documento faltante, e não simples autuação, pois agiu conforme lhe foi orientado, ou seja, pediu a licença ao IAP após manifestação do IBAMA a esse respeito (fls. 448/458). Mais documentos foram juntados (fls. 459/472). Renovou pedido de antecipação de tutela.

Em 05.10.2006, o pedido foi deferido para o fim de "determinar ao IBAMA que se **abstenha de autuar e embargar** a autora em razão da ausência de licenciamento ambiental perante ele das seguintes obras situadas no extremo leste do porto de Paranaguá: (1) construção de cais de acostagem, em cerca de 250 metros; (2) construção formada por quatro dolphins em prolongamento ao cais de acostagem, em cerca de 250 metros." (fls. 474/480).

O autor juntou documentos demonstrando a renovação da licença de instalação nº 4577, expedida em 04.10.2006, pelo IAP (fls. 488/491).

Posteriormente, juntou mais documentos consistente nos processos administrativos dos pedidos de licenças ao IAP com manifestação do IBAMA, inclusive (fls. 493/743).

O IBAMA interpôs Agravo de Instrumento (fls. 749/774). Também apresentou contestação (fls. 776/811). Alegou violação ao princípio do contraditório no deferimento da antecipação de tutela, pois concedido após diversos pedidos da parte autora, sendo inicialmente todos negados e determinado a citação, que não ocorreu em razão das constantes intervenções do TCP. Afirma que o deferimento se deu sem o amplo conhecimento dos processos administrativos, como reconhecido pela decisão judicial, e à margem do IBAMA, violando-se o artigo 471 do CPC.

Alegou, ainda, violação ao disposto no artigo 1º da Lei nº 8.437/92, pela ausência de prévia oitiva da pessoa jurídica de direito público aliado ao caráter satisfativo da liminar.

Quanto à competência do IBAMA, fundamentou nos artigos 225, § 1º, V, da CF/88, Lei nº 7.735/89 que criou a autarquia e diversas outras leis que remetem ao ente federal a responsabilidade pela fiscalização e licenciamento dos recursos ambientais, dentre elas o Código Florestal e a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

Afirmou que o IBAMA delegou ao IAP tão-somente a competência para o licenciamento da atividade de operação do TCP, mas nenhuma obra de ampliação do Porto de Paranaguá teve a outorga de competência por parte do IBAMA em prol do IAP para o seu licenciamento ambiental e justificou sua necessidade trazendo o exemplo de recente explosão ocorrida na região.

Defendeu o não cabimento da tutela inibitória pela ausência de iminência da prática de ato ilícito, uma vez que está no seu regular poder de polícia. No mais, informou que os embargos já existem (desde 11.07.2006) e que as obras já estão paralisadas. Por fim, destacou o interesse público na preservação do meio ambiente e na necessidade de acompanhamento e licenciamento do órgão federal pela simples potencialidade lesiva das obras, cabendo aos analistas a tarefa de fiscalização e atuação.

Também juntou documentos (fls. 812/1388).

A decisão agravada foi mantida pelo juízo *ad quo* (fl. 1390) e pelo TRF4 (fls. 1499/1501).

Houve réplica (fls. 1394/1487). Sinteticamente, inicialmente destacou que o TRF4 manteve a decisão agravada pelo IBAMA não havendo nada a reconsiderar sobre o tema. Também alegou que o réu juntou 576 páginas de documentos, sem tecer qualquer linha sobre eles, sendo que não guardam nenhuma correspondência com o conteúdo da contestação, mas que corroboram com a tese da parte autora. Reiterou a existência de licenciamento ambiental das obras, com participação e anuência do IBAMA e por sua orientação, conduzido pelo IAP.

Quanto às provas, o autor pediu a produção de prova testemunhal consistente na oitiva dos servidores do IBAMA e IAP que participaram do procedimento administrativo de licenciamento ambiental que tramitou perante as duas autarquias e que o subscreveram (fls. 1491/1492).

O IBAMA, por sua vez, nada requereu (fl. 1497).

O pedido do autor foi indeferido (fl. 1498).

O Ministério Público Federal pediu vista dos autos para análise conjunta com o Processo Administrativo nº 1.25.007.000002/2007-99 (fl. 1504) e, após deferimento, pediu extração de cópia integral do feito para instrução do PA citado (fl. 1505 e 1505 verso).

O autor alegou descumprimento da decisão liminar (fls. 1508/1509).

O Ministério Público Federal, representado pelo Procurador da República Pedro Paulo Reinaldin, requereu sua habilitação como *custos legis* (fl. 1514). Seu pedido foi deferido (fl. 1515) e intimado, seu atual representante em Paranaguá, Alessandro José Fernandes de Oliveira, manifestou-se de forma diversa (fl. 1521). Afirmou que o objeto do procedimento administrativo citado anteriormente apenas tangencia a lide destes autos. Disse que o inquérito civil em questão foi instaurado a partir de ofício encaminhado pelo IBAMA dando ciência ao Ministério Público Federal acerca da lavratura dos autos de infração nº 527084-D e 527083-D. Entretanto, já se encontrava em trâmite na Procuradoria o inquérito civil nº 1.25.007.000004/2004-35 que trata de regularidade do licenciamento ambiental do empreendimento TCP desde sua implantação, encontrando-se em fase de instrução para oportuno parecer conclusivo, quando então serão tomadas as medidas cabíveis (arquivamento ou ajuizamento de ação civil pública).

Após parecer ministerial as partes foram intimadas e somente a autora se manifestou, destacando a ausência de apontamento de fato desabonador do licenciamento obtido ou da conduta do demandante. Pediu sejam confirmados os efeitos da tutela antecipada para o fim de impedir definitivamente o IBAMA de autuar e embargar o TCP, julgando-se totalmente procedente a demanda (fls. 1540/1541)."

Às fls. 1545-1548v foi proferida decisão determinando a intimação do Ministério Público Federal "para informar o teor do eventual parecer conclusivo proferido no inquérito civil, mediante cópia; informar se houve Termo de Ajustamento firmado e, ainda, requerer as providências/medidas que julgar cabíveis".

Intimado o MPF, este apresentou a manifestação de fls. 1550 e as certidões resumidas acerca do trâmite dos inquéritos civis, juntadas às fls. 1551 e 1552-1552v, as quais informam que os referidos inquéritos civis ainda estavam em andamento quando da expedição das mencionadas certidões, nada mencionando

acerca da existência de qualquer termo de ajustamento de conduta e / ou qualquer parecer conclusivo aposto nos inquéritos administrativos que tramitam perante aquele órgão.

Intimada a parte autora acerca da manifestação e documentos apresentados pelo MPF, esta apresentou a manifestação de fls. 1559-61, reiterando os argumentos já apresentados nos autos anteriormente, requerendo a procedência dos pedidos deduzidos na inicial. Requereu ainda a juntada dos documentos de fls. 1562-72.

Intimado o IBAMA, este deixou de apresentar qualquer manifestação no prazo que lhe foi deferido.

Vieram os autos conclusos para sentença.

É o relatório. Passo a decidir.

II- FUNDAMENTAÇÃO:

Cuida-se de ação inibitória ajuizada pelo TCP TERMINAL DE CONTEINERES DE PARANAGUÁ S/A em face do INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA para o fim de evitar o embargo e autuação administrativa contra si em função de alegada ausência de licenciamento ambiental junto ao IBAMA relativo à construção e operação do Cais de Acostagem no cais leste (extremo leste do Porto de Paranaguá) em cerca de 250m e construção, ampliação e operação de dolphins de atracação, formado por 4 (quatro) dolphins em prolongamento ao Cais de Acostagem (cais leste) em cerca de 250m, que também dispõe lateralmente ao terminal de contêineres, ou seja, dentro das limitações do TCP, notadamente em virtude de expresse declínio de competência por parte do IBAMA e da incompetência da citada autarquia, bem como de seus agentes para o exercício das atividades de fiscalização e controle ambiental, sob pena de pagamento de multa diária.

Não há preliminares a serem analisadas. Por tal motivo, passo a examinar o mérito da lide.

Quando da análise do pedido de antecipação dos efeitos da tutela, pleiteado pela parte autora, o Juiz Federal Carlos Felipe Komorowski assim manifestou-se, conforme decisão aposta às fls. 474-80:

"A autora renova, mais uma vez, o pedido de antecipação de tutela. Juntou documentos.

Decido.

Nos **autos de infração às fls. 459/460**, agora apresentados pelo TCP S/A, verifica-se a motivação da autoridade ambiental, visto que nos termos de embargo/interdição de fls. 72/73, constava apenas a referência vaga à necessidade de "adequação dessas obras à legislação ambiental vigente".

Inferre-se dos referidos autos que as **infrações consistiram em construir obras potencialmente poluidoras no porto de Paranaguá sem licença ou autorização do órgão ambiental competente (IBAMA)**. Essas obras são: a) cais de atracação de navios e b) quatro dolphins de atracação de navios.

Os referidos autos **confirmam a tese da autora** de que está sujeita à atuação do IBAMA em virtude desse órgão não ter expedido as licenças ambientais do empreendimento. Além disso, eles contêm elementos que permitem uma **análise mais segura** da situação retratada na petição inicial, autorizando, por consequência, uma **manifestação mais conclusiva** do juízo sobre o pedido de medida liminar, o que passo a fazer.

Às fls. 133, 140, 144, 150, 153 e 308 estão juntadas as licenças prévias, de instalação e de operação do empreendimento conhecido como terminal de contêineres do porto de Paranaguá. **Todas essas licenças foram emitidas pelo IAP - Instituto Ambiental do Paraná.**

No ofício de fl. 319, o IBAMA/PR informa ao TCP que se **manifestou com parecer no processo nº 5.329.905-9 (IAP) - que é o mesmo processo no qual foram emitidas as licenças** prévia, de instalação e de operação pelo IAP, no sentido do órgão ambiental estadual proceder à avaliação da continuidade dos procedimentos de licenciamento ambiental. E mais:

Quanto à Licença de Operação será emitida pelo Instituto Ambiental do Paraná - IAP, como as demais já expedidas (Licença Prévia, Licença de Instalação).

Isso não quer significar que o IBAMA tenha delegado ou reconhecido a competência exclusiva do IAP para o licenciamento de **todo o empreendimento** do TCP, eis que, na informação técnica de fl. 318, o IBAMA/PR, refere-se às diferentes áreas do TCP, a serem implementadas em sucessivas fases (Fase I e II).

No item 22 do anexo II do edital da licitação do serviço portuário em referência (fl. 211), a área global do empreendimento foi dividida em quatro subáreas, cada qual com uma situação física distinta, algumas necessitando inclusive de aterramento. Essas áreas estão expostas no layout de fl. 214. Na designada pelo **número 4 estariam as obras embargadas pelo IBAMA (prolongamento do cais e dolphins de atracação).**

Já o Anexo V (fls. 243/244) estabelece quais obras seriam de responsabilidade da APPA e quais obras seriam de responsabilidade do concessionário vencedor da licitação.

Portanto, sem o **conhecimento integral dos processos ambientais** de licenciamento e da resposta do réu nesta ação, não é possível afirmar que as obras referidas nos autos de infração e de embargo do IBAMA já tenham sido licenciadas pelo IAP ou tenha o IBAMA delegado ou reconhecido a competência exclusiva do órgão estadual para o licenciamento.

Não obstante, **as manifestações do IBAMA supra mencionadas, juntadas às fls. 318/319, levam a crer que essa autarquia absteve-se de licenciar o terminal de contêineres do porto de Paranaguá, relegando essa tarefa ao IAP.**

Os autos de infração consignam expressamente estarem baseados na Nota Técnica nº 019/2006-COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA, de 12.06.2006, que não está nos autos.

É provável que nesse documento o IBAMA tenha concluído pela sua competência para o licenciamento ambiental em tela, reformulando o entendimento anterior. Cumpre examinar, portanto, **qual a situação do particular que desenvolveu suas atividades a partir de atos administrativos anteriores.**

A hipótese assemelha-se à **anulação de atos administrativos pela própria Administração**. Sobre a matéria, veja-se a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Os *efeitos* da invalidação consistem em fulminar o ato viciado e seus efeitos, inúmeras vezes atingindo-o *ab initio*, portanto retroativamente. Vale dizer: a anulação, com frequência, mas não sempre, opera *ex tunc*, isto é, desde então. Fulmina o que já ocorreu, no sentido de que são negados hoje os efeitos de ontem. Isto significa recusar validade ao que já se passou. Mas é claro que nem por isso se está invadindo o passado (tarefa impossível até para o Direito), pois é no presente que se recusa validade aos efeitos pretéritos. (Curso de Direito Administrativo, 17a ed., Malheiros, 2004, p. 426)

A jurisprudência, inclusive dos tribunais superiores, é pacífica em **resguardar os direitos dos administrados frente à revogação de atos pela própria Administração**, exigindo até mesmo prévia instauração de processo administrativo para tanto:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO DA APOSENTADORIA. PODER-DEVER DA ADMINISTRAÇÃO. PRÉVIO PROCESSO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE. GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.

- A Administração Pública tem o poder-dever de anular, ou revogar, os próprios atos, quando maculados por irregularidades ou ilegalidades flagrantes, consoante

o entendimento consagrado no verbete da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal.

- Em respeito às garantidas constitucionais da ampla defesa e do contraditório, a jurisprudência desta Corte vem proclamando o entendimento de que a desconstituição de qualquer ato administrativo que repercute na esfera individual dos servidores ou administrados deve ser precedido de processo administrativo que garanta a ampla defesa e o contraditório.

- Se, na hipótese, foi instaurado processo administrativo, com o intuito de rever as aposentadorias de servidores do Poder Legislativo de Goiás, conferindo-lhes o direito à ampla defesa e ao contraditório, inexistente lesão a ser amparada na via do mandado de segurança. Precedentes.

- Recurso ordinário improvido.

(RMS 12821/GO, Rel. Ministro VICENTE LEAL, SEXTA TURMA, julgado em 20.02.2003, DJ 24.03.2003 p. 282)

MANDADO DE SEGURANÇA. APOSENTADORIA, SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO DO ATO. AUSÊNCIA DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DA AMPLA DEFESA CONFIGURADA. IMPOSSIBILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO REVISAR O ATO. DECADÊNCIA. ARTIGO 54 DA LEI Nº 9.784/99.

1. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, seguindo orientação do Pretório Excelso, firmou entendimento no sentido de que a desconstituição da eficácia de qualquer ato administrativo, que repercute no âmbito dos interesses individuais dos servidores ou administrados, deve ser precedido de instauração de processo administrativo, em obediência aos princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa, com todos os recursos a ela inerentes.

2. "O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé." (artigo 54 da Lei nº 9.784/99).

3. "Após decorridos 5 (cinco) anos não pode mais a Administração Pública anular ato administrativo gerador de efeitos no campo de interesses individuais, por isso que se opera a decadência." (MS nº 6.566/DF, Relator p/ acórdão Ministro Francisco Peçanha Martins, in DJ 15/5/2000). Precedente da 3ª Seção.

4. Ordem concedida.

(MS 7978/DF, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 28.08.2002, DJ 16.12.2002 p. 241)

ANISTIA. LEI 8.878/94. SERVIDORES DA PORTOBRÁS. PORTARIA Nº121/00. ANULAÇÃO. PORTARIA 121/2000. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA A DIREITO SUBJETIVO.

- Conferida aos impetrantes a anistia através de ato administrativo legalmente constituído, produzindo reflexos patrimoniais, exsurge a inviabilidade de anular tal ato, sem a instauração de procedimento administrativo com a aplicação do devido processo legal, e amplo direito de defesa.

- O Supremo Tribunal Federal assentou premissa calcada nas cláusulas pétreas constitucionais do contraditório e do devido processo legal que a anulação dos atos administrativos cuja formalização haja repercutido no âmbito dos interesses individuais deve ser precedida de ampla defesa. (RE 158.543/RS, DJ 06.10.95.). Em conseqüência, não é absoluto o poder do administrador , conforme insinua a Súmula 473.

- Precedentes. O Superior Tribunal de Justiça, no trato da questão, ao apreciar o ROMS nº 737/90-RJ, 2ª Turma, relatado pelo eminente Ministro Pádua Ribeiro, assentou que: "Servidor Público. Ato Administrativo. Ilegalidade. I - O poder de a administração pública anular seus próprios atos não é absoluto, porquanto há de observar as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório. II - Recurso ordinário provido." (ROMS nº 737/90, 2ª Turma, DJU de 06.12.93)Mandado de segurança concedido."(MS 5283/DF, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 08/03/2000)" - Segurança concedida para declarar sem efeito a Portaria n.º 121/00 que cancelou a anistia concedida pela Portaria n.º 385, de 04.07.94, que teve por base o disposto na Lei n.º 8.878 de 11.05.94 e no Decreto n.º 1.153, de 05.06.94.

(MS 7218/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10.04.2002, DJ 29.04.2002 p. 154)

No presente caso concreto, pelos documentos nos autos, estou convencido da **verossimilhança da alegação** da autora de que o IBAMA, apesar de expressamente instado, deixou de realizar o licenciamento ambiental do seu empreendimento, relegando essa tarefa ao IAP.

Via de conseqüência, a **alteração de entendimento da autarquia federal não autoriza a autuação direta e imediata do responsável pelas obras, embargando e impedindo a continuidade das suas atividades, até agora desempenhadas em aparente conformidade às determinações da Administração Pública.**

O IBAMA pode sim reformular seu entendimento e exigir o licenciamento perante ele, entretanto, em consideração às legítimas atitudes do particular fundadas em manifestações prévias da autarquia ambiental, **deverá fazê-lo mediante processo administrativo**, assegurada ampla defesa e contraditório.

Ou seja, cumpre ao IBAMA exigir do particular que **dê início ao processo de licenciamento** junto a ele, mas não pode lhe impor gravames, sob o fundamento desse processo já não ter ocorrido, pois, presume-se, isso se deu por vontade manifesta do próprio IBAMA.

O **perigo de dano irreparável** do futuro e previsível embargo de parte do empreendimento da autora (redirecionamento dos autos e termos lavrados contra a APPA), decorre da importância da atividade econômica desenvolvida por ela, não só em razão do resultado financeiro obtido, mas, principalmente, pelo **forte impacto negativo que a paralisação das suas atividades acarretaria no serviço público federal de exploração do porto de Paranaguá**, prejudicando a

movimentação de mercadorias entre o Brasil e o exterior, causando prejuízos econômicos a uma grande cadeia de agentes envolvidos nessas atividades (empresas produtoras de bens para exportação ou que dependem de bens e insumos importados, empresas dedicadas às atividades de comércio exterior, trabalhadores portuários de diversos segmentos), abalando até o conceito do Brasil frente aos parceiros comerciais estrangeiros, dado que a ineficiência dos portos prejudica a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional.

É preciso esclarecer que a presente decisão **limita-se a impedir o IBAMA de autuar e embargar as atividades da autora, isto é, de paralisá-las**, sem prejuízo das demais medidas que o réu entender adotar no caso, como, por exemplo, a instauração de processo administrativo.

Entendo desnecessária a fixação de multa nesse momento, o que será revisto caso ocorra o efetivo descumprimento dessa decisão.

Ante o exposto, presentes os requisitos dos artigos 273 e 461, § 3º, do CPC, **defiro a antecipação de tutela** requerida para determinar ao IBAMA que se **abstenha de autuar e embargar** a autora em razão da ausência de licenciamento ambiental perante ele das seguintes obras situadas no extremo leste do porto de Paranaguá: (1) construção de cais de acostagem, em cerca de 250 metros; (2) construção formada por quatro dolphins em prolongamento ao cais de acostagem, em cerca de 250 metros."

As argumentações da parte autora restaram comprovadas documentalmente durante o trâmite processual, motivo pelo qual a antecipação de tutela deve ser ratificada e os pedidos formulados na inicial devem ser julgados procedentes.

Compulsando atentamente os autos, diante da vasta prova documental apresentada pelas partes, verifico que às fls. 133, 140, 144, 150, 153 e 308 estão juntadas as licenças prévias, de instalação e de operação do empreendimento conhecido como terminal de contêineres do porto de Paranaguá. Todas essas licenças foram emitidas pelo IAP - Instituto Ambiental do Paraná.

Verifica-se que no ofício juntado às fl. 319, o IBAMA/PR informa ao TCP que se manifestou com parecer no processo nº 5.329.905-9 (IAP) - que é o mesmo processo no qual foram emitidas as licenças prévia, de instalação e de operação pelo IAP, no sentido do órgão ambiental estadual proceder à avaliação da continuidade dos procedimentos de licenciamento ambiental. O mesmo ofício informa que "Quanto à Licença de Operação será emitida pelo Instituto Ambiental do Paraná - IAP, como as demais já expedidas (Licença Prévia, Licença de Instalação)."

Tais documentos levam a crer que essa autarquia federal absteve-se de licenciar o terminal de contêineres do porto de Paranaguá, relegando essa tarefa ao IAP.

Novamente, às fls. 491 a parte autora veio aos autos para juntar a Licença de Instalação nº 4577, datada em 04/10/2006, autorizando a TCP a instalar o Terminal Marítimo de Contêineres.

Às fls. 493 e seguintes a parte autora trouxe ao processo cópias dos procedimentos administrativos de renovação da licença de instalação (nº 5.129.903-5/IAP e 02017.004720/02-71/IBAMA) e de licença de operação (nº 5.329.905-9/IAP e 02017.000481/03-61/IBAMA), que tramitaram perante o IAP. Da análise destes documentos, observa-se que o IBAMA estava acompanhando o trâmite dos mesmos, diante das várias remessas ao citado órgão, bem como de várias manifestações apostas nos referidos processos. Pontuo o documento de fls. 593, que reputo importante para corroborar com a conclusão antes exposta. Da mesma forma o documento juntado às fls. 740 destes autos.

A defesa e os documentos juntados pelo IBAMA não foram capazes de apresentar fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito pleiteado pela empresa autora.

Pelo contrário. Comprovam o constante diálogo e ciência dos atos entre os órgãos federal e estadual acerca de todo o procedimento administrativo de licenciamento ambiental.

O que se observa é que a parte autora obteve as licenças ambientais necessários para a instalação e operação de seu empreendimento junto ao IAP, com a ciência e então concordância do Instituto réu.

Assim, no presente caso concreto, pela vasta prova documental juntada aos autos, não resta dúvida de que o IBAMA, apesar de expressamente instado, deixou de realizar o licenciamento ambiental do empreendimento da autora, relegando essa tarefa ao IAP.

Por outro lado, o IAP outorgou as licenças necessárias ao empreendimento da empresa autora (não obstante parte delas ter sido expedida diante de determinação da justiça comum, o que não é objeto da discussão destes autos e em nada influencia na decisão desta lide).

A alegação do IBAMA de que detém competência para fiscalizar e autuar a empresa requerente não obsta o deferimento do pedido da empresa autora.

Não há dúvida do poder fiscalizatório do meio ambiente concorrente, destinado aos entes federais e estaduais, dentre outros.

Todavia, o que não ocorrer é que, diante de uma alteração de entendimento do instituto réu, a empresa autora seja penalizada sem a observância do devido processo legal. Tal questão já fora tratada na decisão que antecipou os efeitos da tutela, a qual me permito transcrever:

(...) a alteração de entendimento da autarquia federal não autoriza a autuação direta e imediata do responsável pelas obras, embargando e impedindo a continuidade das suas atividades, até agora desempenhadas em aparente conformidade às determinações da Administração Pública.

O IBAMA pode sim reformular seu entendimento e exigir o licenciamento perante ele, entretanto, em consideração às legítimas atitudes do particular fundadas em manifestações prévias da autarquia ambiental, deverá fazê-lo mediante processo administrativo, assegurada ampla defesa e contraditório.

Ou seja, cumpre ao IBAMA exigir do particular que dê início ao processo de licenciamento junto a ele, mas não pode lhe impor gravames, sob o fundamento desse processo já não ter ocorrido, pois, presume-se, isso se deu por vontade manifesta do próprio IBAMA.

Assim, entendo pertinente o pedido da empresa autora, para a impedir o IBAMA de autuar e embargar as atividades da autora, isto é, de paralisá-las, sem prejuízo das demais medidas que o réu entender adotar no caso, como, por exemplo, a instauração de processo administrativo.

Válido equalizar ainda que o representante do Ministério Público Federal foi oportunamente cientificado dos procedimentos administrativos, bem como, a seu pedido, teve vista e ciência de todo o processado nesta ação.

Intimado o MPF, este noticiou os procedimentos administrativos que foram formalizados perante aquele órgão (fls. 1521-1521v). Deixou, todavia, o MPF de apresentar parecer sobre o mérito da causa.

No entanto, como bem pontuado pela parte autora, o MPF não imputou, naquela oportunidade, nenhuma ilegalidade cometida pela autora no procedimento.

Assim, também por este motivo, entendo que razão assiste à parte autora.

Ressalta-se que o presente provimento judicial não se presta para isentar a parte autora do preenchimento dos requisitos legais e/ou poder desenvolver quaisquer de suas atividades sem as devidas licenças ambientais.

O provimento apenas assegura que o IBAMA abstenha-se de autuar e embargar a autora em razão da ausência de licenciamento ambiental perante ele das seguintes obras situadas no extremo leste do porto de Paranaguá: (1) construção de cais de acostagem, em cerca de 250 metros; (2) construção formada por quatro dolphins em prolongamento ao cais de acostagem, em cerca de 250 metros.

Todavia, mediante regular processo administrativo, amparado pelos princípios do contraditório e da ampla defesa, poderá o IBAMA buscar obrigar a autora a regularizar sua situação perante este Instituto ambiental federal.

Assim, diante de todo o exposto, corroborado por toda a prova documental apresentada nos autos, deve ser julgado procedente o ratificada a antecipação dos efeitos da tutela deferida anteriormente e ser julgado procedente o pedido formulado pela autora na peça inicial.

As demais teses apresentadas pelas partes ficam prejudicadas, diante dos argumentos trazidos acima, salientando que, em atenção ao princípio da persuasão racional, faz-se desnecessário o enfrentamento de todas as questões reclamadas pelas partes, especialmente quando a convicção baseia-se no cotejo probatório. Não está o julgador obrigado a referir, em sua decisão, todas as provas, nem todos os fundamentos reclamados pelas partes, devendo basear sua convicção na análise do conjunto probatório, expondo as razões de seu julgamento.

III - DISPOSITIVO:

Ante o exposto, ratifico e mantenho a tutela antecipada deferida anteriormente para, com base no inciso I do art. 269 do Código de Processo Civil, **JULGAR PROCEDENTE** o pedido deduzido na peça inicial, para determinar ao IBAMA que se **abstenha de autuar e embargar** a autora em razão da ausência de licenciamento ambiental perante ele das seguintes obras situadas no extremo leste do porto de Paranaguá: (1) construção de cais de acostagem, em cerca de 250 metros; (2) construção formada por quatro dolphins em prolongamento ao cais de acostagem, em cerca de 250 metros."

Condeno o IBAMA a restituir a parte autora os valores despendidos a título de custas processuais, bem como condeno o réu ao pagamento de honorários advocatícios correspondentes a 10% (dez por cento) do valor da causa devidamente atualizado pelo IPCA-E, nos termos do artigo 20, § 4º do Código de Processo Civil.

Ciência ao Ministério Público Federal.

Sentença sujeita ao reexame necessário.

Havendo recurso(s) voluntário(s) tempestivo(s), tenha-se-o(s) por recebido(s) em seus legais efeitos. Intime(m)-se a(s) parte(s) contrária(s) para apresentação de contrarrazões, no prazo legal. Juntados os eventuais recursos e as respectivas contra-razões apresentadas no prazo legal devem ser os autos remetidos ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

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

Nos termos do artigo 1º, § 4º, da Resolução nº 49, de 14 de Julho de 2010, do Presidente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, observo às partes que na eventual remessa do processo ao TRF/4ª Região, em virtude de recurso voluntário ou de reexame necessário, os autos serão digitalizados, passando a tramitar exclusivamente no meio eletrônico (sistema e-Proc V2), como disciplinado na resolução referida, sendo obrigatório o cadastramento dos advogados no sistema eletrônico, na forma do art. 5º da Lei nº 11.419/2006.

Paranaguá, 03 de setembro de 2010.

Narciso Leandro Xavier Baez
Juiz Federal