

APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5000971-87.2011.404.7008/PR

RELATORA : Des. Federal VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA
APELANTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
APELADO : TCP - TERMINAL DE CONTEINERES DE PARANAGUA
S/A
ADVOGADO : CESAR LOURENÇO SOARES NETO
: SHALOM MOREIRA BALTAZAR
: PHILLIPE MOREIRA BALTAZAR

EMENTA

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. TUTELA INIBITÓRIA. COMPETÊNCIA PARA LICENCIAMENTO. DELEGAÇÃO. LICENÇAS AMBIENTAIS PRÉVIA, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO REGULARMENTE CONCEDIDAS.

Conquanto a competência para licenciamento ambiental em mar territorial seja do IBAMA, nos termos do art. 4º, I, da Resolução CONAMA nº 237/97, houve delegação de tal atribuição para o Instituto Ambiental do Paraná, relativamente à dragagem de manutenção do Porto de Paranaguá, em razão de greve de seus servidores, e ulterior ratificação do ato, especificamente para a realização de obras pelo Terminal de Contêineres de Paranaguá, em todas as fases do empreendimento - licença prévia, licença de instalação, licença de operação. Com efeito, não pode o administrado ser penalizado por posterior mudança de posicionamento do órgão federal.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento à remessa oficial e à apelação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 21 de janeiro de 2014.

Desembargadora Federal VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA
Relatora

Documento eletrônico assinado por **Desembargadora Federal VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, Relatora**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **6396295v9** e, se solicitado, do código CRC **5E3E034C**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Vivian Josete Pantaleão Caminha

Data e Hora: 28/01/2014 15:17

APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5000971-87.2011.404.7008/PR

RELATORA : Des. Federal VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA
APELANTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
APELADO : TCP - TERMINAL DE CONTEINERES DE PARANAGUA
S/A
ADVOGADO : CESAR LOURENÇO SOARES NETO
: SHALOM MOREIRA BALTAZAR
: PHILLIPE MOREIRA BALTAZAR

RELATÓRIO

Trata-se de apelação interposta contra sentença que, em ação inibitória ajuizada por Terminal de Containeres de Paranaguá S.A. - TCP em face do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, julgou procedentes os pedidos formulados na inicial, para: (a) determinar ao réu que se abstenha de autuar e embargar a autora, em razão da ausência de licenciamento ambiental por ele emitido nas obras situadas no extremo leste do Porto de Paranaguá ((1) construção de cais de acostagem, em cerca de 250 metros, e (2) construção formada por quatro dolphins em prolongamento ao cais de acostagem, em cerca de 250 metros), e (b) condenar o réu a restituir à autora os valores despendidos a título de custas processuais e pagar honorários advocatícios, arbitrados em 10% (dez por cento) do valor da causa devidamente atualizado pelo IPCA-E, nos termos do art. 20, § 4º, do Código de Processo Civil.

Em suas razões, o IBAMA alegou a nulidade dos atos processuais praticados, sem sua intimação, haja vista os prejuízos causados pelo trâmite processual à sua revelia e em afronta ao art. 17 da Lei n.º 10.910/04. Sustentou que não agiu arbitrariamente, ao delegar atribuições ao Instituto Ambiental do Paraná - IAP, porquanto celebrou com aquele Instituto um termo de compromisso para regularização ambiental das demandas de licenciamento ambiental dos Portos de Paranaguá e Antonina. Argumentou que a delegação ao IAP para licenciar obras no Porto de Paranaguá foi motivada pela urgência e somente para emissão de licença de operação para um caso específico, durante o movimento grevista deflagrado por seus servidores. Afirmou que o posicionamento quanto à sua competência exclusiva para licenciamento de obras em zonas costeiras é claro, nos termos do art. 4º da Resolução CONAMA 237/97. Salientou que o princípio da precaução norteia a sua atividade de fiscalização, tendo sido determinado o embargo com a finalidade de garantir a integridade do meio ambiente, atingido pela obra pretendida pelo apelado, e evitar que danos maiores fossem causados à flora e fauna daquela região, em cumprimento ao termo de compromisso firmado com a APPA (Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina) e o IAP. Ponderou que a incompetência do IAP para efetuar a liberação de tais licenças era

de conhecimento tanto da APPA quanto do TCP, consoante o teor do MEMO 192/2009 DILIC/IBAMA. Pugnou pelo prequestionamento dos arts. 23, inciso VI, e 225 da CRFB, arts. 10 e 11 da Lei n.º 6.938/81, art. 17 da Lei n.º 10.910/2004 e Leis n.º 4.771/65 e n.º 9.605/98.

Com contrarrazões, vieram os autos a esta Corte.

É o relatório.

VOTO

Em que pesem ponderáveis os argumentos deduzidos pelo apelante, tenho que o juízo *a quo* solucionou adequadamente o litígio, motivo pelo qual adoto os fundamentos da sentença como razões de decidir, *verbis*:

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 expresso 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'.

Infere-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 n° 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 n° 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 repercuta 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 repercuta 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 atuação 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 atuar 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.
(...)

Com efeito, os documentos que instruem a ação demonstram, inequivocamente, que:

(a) o IBAMA celebrou Termo de Compromisso com o Instituto Ambiental do Paraná, delegando-lhe a competência para o licenciamento ambiental de dragagem de manutenção do Porto de Paranaguá, em razão de greve de seus servidores (Evento 2, APELAÇÃO99, Página 18);

(b) o IBAMA ratificou essa delegação especificamente quanto à realização das obras objeto da ação pelo TCP, em todas as fases do

empreendimento - licença prévia, licença de instalação, licença de operação (Evento 2, Anexos da Petição Inicial 7, páginas 70 e 71);

(c) o IAP, regularmente e com a participação do IBAMA, emitiu tais licenças (Evento 2, Anexos da Petição Inicial 7, páginas 60 e seguintes).

Diante desse contexto, não há dúvida de que o auto de infração lavrado pelo IBAMA, fundado em realização de obras, sem a devida licença ou autorização do órgão competente, não é válido, porquanto não violados o art. 225, § 1º, da CRFB e a Lei n.º 7.735/89. Como bem observou o juízo *a quo*, a autora não pode ser penalizada pela mera mudança de posicionamento do IBAMA.

Sobre o tema, a 2ª Seção desta Corte já se manifestou, no julgamento dos Embargos Infringentes n.º 5000970-08.2011.404.7007, no sentido de que a alteração de posicionamento do órgão responsável pelo licenciamento ambiental, sem fundamentação e sem o devido processo legal - como no caso dos autos -, não pode prejudicar o administrado, que age de acordo com as orientações regularmente emitidas pela Administração:

EMBARGOS INFRINGENTES. USINA HIDRELÉTRICA BAIXO IGUAÇU. LICENÇA AMBIENTAL PRÉVIA. VALIDADE. PROTEÇÃO AO AMBIENTE. ANUÊNCIA PRÉVIA DO ICMBIO. EXISTÊNCIA. PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA INDEFERIDO. 1. O procedimento do licenciamento ambiental para autorização da construção da UHE Baixo Iguaçu, localizada próxima ao Parque Nacional do Iguaçu, até a etapa de licença prévia, foi válido e regular, observando o devido processo administrativo e atendendo a legislação vigente. 2. Embora a proteção ao ambiente seja um princípio importante previsto na Constituição, isso não quer dizer que não possa haver intervenção humana sobre os ecossistemas nem aproveitamento dos recursos naturais do ambiente. Ao contrário, a Constituição estabelece que esse aproveitamento possa ocorrer (artigos 20-VIII e IX e 176 da CF, por exemplo), apenas devendo ser observada a forma como se dará essa intervenção (artigo 225 da CF), o que depende do que prevê a Constituição e a lei, e do que autorizarem os órgãos ambientais competentes. 3. A partir dos estudos técnicos elaborados por equipe multidisciplinar e a partir de diversos subsídios apurados ao longo das etapas que antecederam a licença prévia, os órgãos ambientais envolvidos (o IAP, o IBAMA, o ICMBio) consideraram esses elementos técnicos e disso resultou a emissão da licença prévia pelo IAP, que era o órgão responsável pelo licenciamento, com anuência e participação dos demais órgãos ambientais interessados. Essa licença prévia estabeleceu algumas condicionantes e exigiu outras complementações nos estudos, que deverão ser observadas pelo empreendedor para prosseguimento das demais etapas do licenciamento. Isso não significa, entretanto, que os estudos estejam encerrados ou que nada mais possa ser exigido do empreendedor nas etapas seguintes do licenciamento. 4. O licenciamento ambiental é processo dinâmico, que se divide em três fases distintas para permitir que eventuais estudos e complementações de estudos sejam realizados ao longo do procedimento, aperfeiçoando e calibrando as exigências e os requisitos para instalação e operação do empreendimento a partir daquilo que se constata ou que se venha a constatar durante o procedimento. 5. No momento de licença prévia, não tem os julgadores que decidir quais outros requisitos, condicionantes ou complementações devem ser exigidas do empreendedor para a sua concessão, já que não se produziu nos autos uma prova pericial conclusiva que pudesse demonstrar que são insuficientes as exigências e condicionantes postas na licença prévia do IAP. 6. A legislação ambiental exige anuência prévia do órgão gestor da unidade de conservação (parque nacional) em cuja proximidade (área de entorno ou zona de amortecimento) o empreendimento estará localizado, o que ocorreu de forma inequívoca por meio do Ofício 0408/2008/DIREP/ICMBio, de 25/7/2008, ainda que posteriormente o ICMBio tenha suspenso cautelarmente a autorização. E se estamos diante de 'reanálise' pelo ICMBIO é porque houve anuência e o que se pode discutir não é mais

se a anuência foi ou não dada pelo ICMBio, mas quais os efeitos sobre a licença prévia da retirada da anuência prévia dada pelo ICMBio. 7. **A mudança na posição técnica do ICMBio a respeito da licença prévia (depois da licença prévia ter sido emitida) não produz efeitos para trás (ex tunc). A licença prévia já concedida não foi invalidada, continua hígida porque seus requisitos foram atendidos na ocasião em que foi passada e não há motivos para invalidar ou reconhecer nulo o consentimento administrativo manifestado pelo ICMBio naquela ocasião: não está sendo alegada fraude, não está sendo alegado vício de consentimento, não há vício de legalidade, não foi praticado ato ilícito.** 8. **É inequívoco que a licença de instalação e a licença de operação da hidrelétrica somente poderão ser concedidas se houver prévia anuência do ICMBio, na forma do § 3º do artigo 36 da Lei 9.985/2000, mas não é isso que se discute nessa ação civil pública, que trata somente da licença prévia.** 9. **O que se está autorizando nesta ação civil pública não é ainda a instalação do empreendimento e muito menos sua operação. O que se está autorizando é o prosseguimento do licenciamento, que deverá observar o devido processo e as regras legais cabíveis, entre as quais está o disposto no § 3º do artigo 36 da Lei 9.985/2000.** 10. **O pedido de antecipação de tutela - para que fosse determinada a imediata suspensão da instalação do empreendimento - formulado em sustentação oral pelo Ministério Público Federal, foi indeferido porque neste processo somente se discute a licença prévia e porque a discussão sobre a licença de instalação deve ser resolvida em ação própria, no foro apropriado. (TRF4, EMBARGOS INFRINGENTES Nº 5000970-08.2011.404.7007, 2ª SEÇÃO, Des. Federal CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR , POR MAIORIA, JUNTADO AOS AUTOS EM 21/11/2013) (grifei)**

Ante o exposto, voto por negar provimento à remessa oficial e à apelação.

É o voto.

Desembargadora Federal VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA
Relatora

Documento eletrônico assinado por **Desembargadora Federal VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, Relatora**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **6396294v10** e, se solicitado, do código CRC **5D61B26B**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Vivian Josete Pantaleão Caminha

Data e Hora: 28/01/2014 15:17
