

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 41.551 - MA (2013/0068789-3)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
RECORRENTE : **ABB LTDA E OUTRO**
ADVOGADOS : **PAULO GUILHERME DE MENDONÇA LOPES**
 ULISSES CÉSAR MARTINS DE SOUSA
RECORRIDO : **ESTADO DO MARANHÃO**
PROCURADOR : **SELMA FERREIRA SILVA PEREIRA E OUTRO(S)**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Trata-se de recurso ordinário interposto por ABB Ltda e outro contra acórdão oriundo do TJ/MA, proferido em mandado de segurança impetrado com o objetivo de anular auto de infração e termo de interdição e construir as linhas de transmissão de energia elétrica independente de licenciamento do órgão ambiental do Estado do Maranhão, por já possuir a licença do IBAMA.

A ementa do acórdão combatido é a seguinte:

MANDADO DE SEGURANÇA. LICENÇA AMBIENTAL. IBAMA. FUNÇÃO SUPLETIVA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. PROVA INEQUÍVOCA. INEXISTÊNCIA. ORDEM DENEGADA.

1 - O IBAMA somente licenciará em caráter supletivo, em relação ao órgão estadual ambiental, que possuem autonomia para tal.

2 - O mandado de segurança é instrumento idôneo para proteger direito líquido e certo, assim considerado aquele demonstrado de plano, por meio de prova pré-constituída,, sem que haja necessidade de dilação probatória para comprovação.

3 - Ordem denegada. Unanimidade.

Noticiam os autos que a Empresa Amazonense de Transmissão de Energia S.A obteve concessão para construir linha de transmissão de energia elétrica de 500 Kv, entre os Municípios de Tucuruí, no Estado do Pará e Presidente Dutra, no Estado do Maranhão, com a extensão aproximada de 400 km, contratando, para auxiliá-la nas atividades, a sociedade empresária ABB LTDA, ora recorrente.

Em 19/09/2002, a Gerência Estadual de Meio Ambiental e Recursos Naturais do Estado do Maranhão – GEMARN, lavrou o Auto de Notificação e Intimação n. 702 e o Termo de Interdição n. 59, ao fundamento de não haver sido emitida licença pelo órgão ambiental do Estado.

Contra esse ato, foi impetrado o presente *writ*, no qual alegaram as impetrantes que a competência para licenciar obra que possa causar impacto ambiental em mais de um estado da

Superior Tribunal de Justiça

federação é do IBAMA, nos termos do art. 10 da Lei nº 6.938 e da Resolução CONAMA nº 237/1997.

As Câmaras Cíveis Reunidas do TJ/MA, por unanimidade de votos, denegaram a segurança, ao fundamento de que o IBAMA só pode agir supletivamente e que a licença por ele concedida não substitui a que deveria ser fornecida pelo órgão estadual, por ser a competência requisito essencial do ato administrativo.

Na irresignação que ora se apresenta, a recorrente sustenta, em suma, que é competência do IBAMA autorizar a realização de empreendimentos e obras com possível degradação ambiental quando envolver território de mais de um estado da federação e que a LC 140/2011, mesmo posterior, adotou esse entendimento.

Ao final, requer o provimento do recurso ordinário, com o fim de conceder a segurança objetivada, para anular o auto de infração e o termo de interdição, acima referido.

O recorrido apresentou contrarrazões, às fls. 457-468, e pugnou pela manutenção do acórdão recorrido, uma vez que é competência originária do Órgão Estadual de controle ambiental para o licenciamento ambiental.

O Ministério Público Federal, em seu parecer de fls. 482-488, opinou pelo provimento deste recurso ordinário.

É o relatório.

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 41.551 - MA (2013/0068789-3)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICENÇA AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO DE LINHA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ENTRE OS ESTADOS DO PARÁ E MARANHÃO. OBRAS COM SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA PARA EXPEDIÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL PERTENCENTE AO IBAMA. ANULAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO E DO TERMO DE INTERDIÇÃO DAS OBRAS EXARADO PELO ÓRGÃO ESTADUAL DO MARANHÃO - GEMARN.

1. Recurso ordinário no qual se discute a legalidade do auto de infração e do termo de interdição de obra de transmissão de energia localizada entre os Estados do Pará e do Maranhão, exarado pelo órgão estadual de proteção ambiental do Maranhão - GEMARN, sob o argumento que a licença ambiental expedida pelo IBAMA seria inválida, por ser daquele ente estadual a competência exclusiva para expedição de tal licença.
2. Compete, originalmente, ao IBAMA a expedição de licença ambiental para a execução de obras e empreendimentos que se localizam ou se desenvolvem em dois ou mais estados ou cujos impactos ambientais ultrapassem os limites territoriais de um ou mais estados da federação. Inteligência do art. 10, § 4º, da Lei n. 6.938/81, com as alterações feita pela Lei n. 12.856/2013; da Resolução 237/97 do CONAMA e da LC 140/2011.
3. Ilegalidade do auto de infração e do termo de interdição da obra expedidos pelo órgão estadual de proteção do meio ambiente do Estado do Maranhão - GEMARN.
4. Recurso ordinário provido para conceder a segurança.

VOTO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Como relatado, trata-se de recurso ordinário com o objetivo de anular o Auto de Infração e o Termo de Interdição e construir as linhas de transmissão de energia elétrica independente de licenciamento do órgão ambiental do Estado do Maranhão - GEMARN, por já possuir tal licença expedida pelo IBAMA, já que no caso compete a este último autorizar a realização de empreendimentos e obras com possível degradação ambiental quando envolver território de mais de um estado da federação, nos termos da legislação pátria.

Anota-se, de início, que o Tribunal de origem denegou a segurança, nos seguintes termos:

Superior Tribunal de Justiça

A Lei n. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, prevê em seu art. 10, verbis:.

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

Conforme se vê do citado artigo, o IBAMA somente licenciará em caráter supletivo, em relação ao órgão estadual ambiental, que possuem autonomia para tal.

[...]

Assim, correta a lavratura do auto de notificação e intimação, acompanhado de embargo da obra, por parte da GEMARN, eis que a esta competia conceder as licenças para a construção das linhas de transmissão.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, garantiu que o meio ambiente, na qualidade de direito fundamental de terceira dimensão, constitui-se em bem de uso comum e direito de todos.

Exatamente por esse motivo, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios zelar pela sua proteção e legislar concorrentemente, em sistemática denominada "federalismo cooperativo" (arts. 23, V, e 24, VI, da CF).

A Lei nº 6.938/81, que estabeleceu que a Política Nacional do Meio Ambiente, no seu art. 6º, IV, criou o IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. Vejamos o referido artigo:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências; (Redação dada pela Lei nº 12.856, de 2013).

Também, na mesma oportunidade, foram estabelecidos os órgãos seccionais e locais,

responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, respectivamente nas esferas estadual e municipal (art. 6º, V e VI).

De acordo com o art. 10, § 4º, da referida Lei n. 6.938/81, alterada pela Lei n. 12.856/2013, o licenciamento ambiental, como espécie de ato administrativo, em caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, deve ser concedido pelo IBAMA, conforme se vê na sua redação legal:

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

[...]

§ 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.

O IBAMA, então, não possui somente competência supletiva para conceder licenças, conforme alega o recorrido. Embora a referida lei não tenha estabelecido quais seriam essas atividades e obras, o CONAMA, um pouco mais tarde, na sua atribuição de elaborar normas e padrões para organização do Sistema Nacional do Meio Ambiente editou a Resolução n. 237/97, que dispõe:

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;

Superior Tribunal de Justiça

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.

Nos dizeres de Celso Antônio Pacheco Fiorillo, em sua obra Curso de Direito Ambiental Brasileiro, Ed. Saraiva, 13ª ed., p. 237:

De qualquer modo, pela **Resolução Conama n. 237/97, temos que as licenças ambientais deverão ser expedidas pelo Ibama para os empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional,** conforme preceitua o art. 4º. [...]

Com isso, ficou expressamente delimitado os critérios para definir as atividades e obras com "significativo impacto ambiental".

Retira-se daí, no que nos interessa, os incisos II e III, que são pontuais em estabelecer que como tal são consideradas as obras e empreendimentos que se localizem ou se desenvolvem em dois ou mais estados ou cujos impactos ambientais ultrapassem os limites territoriais de um ou mais estados. Exatamente o que ocorre no caso presente.

Ainda, nas palavras de Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau, na obra Direito Ambiental, Ed. Elsevier, p. 58:

[...] Como competência para licenciar, nos termos do art. 23 da CF/1988, reparte-se por todas as entidades que compõem a federação (União, estados, Distrito Federal e municípios), a Resolução n. 237/1997 apenas adaptou os termos do art. 10 da Lei n. 6.938/1981 ao novo regramento constitucional, conferindo, para tanto, aos entes municipais, competência para o licenciamento ambiental (competência material), desde que preenchidos determinados requisitos, como a existência de Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social.

Desse modo, nos termos do art. 4º da Resolução, compete à União, por meio do Ibama, proceder ao licenciamento de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional. Nos incisos do dispositivo em questão estão especificados os casos em que a competência é federal, por se tratar de atividades: [...] b) localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados (critério de localização) e c) cujos impactos diretos

ultrapassem os limites territoriais do país ou de mais de um Estado (critério de extensão dos impactos diretos) [...]

Reforça-se que, esse critério foi adotado pelo legislador na LC 140/2011, que fixa normas para definição de competências em matéria ambiental, senão vejamos:

Art. 7º. São ações administrativas da União:
[...]

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;**

E, Paulo Affonso Leme Machado, em sua obra *Direito Ambiental Brasileiro*, Ed. Malheiros, 21ª ed., p. 185, acrescenta que: "A Lei Complementar 140/2011 impôs uma ressalva na competência dos Estados, visando à observância da competência mais ampla da União. A ressalva ou a limitação imposta tem a função de alertar as ações estaduais, para que respeitem as ações já tomadas pela União".

No presente caso, a obra em discussão (linha de transmissão de energia elétrica) tem origem na cidade de Tucuruí/PA e destino final a cidade de Presidente Dutra/MA, enquadrando-se, perfeitamente, na hipótese dos incisos II e III do art. 4º da Resolução do Conama n. 237/97 e, atualmente, na LC 140/2011, pois fixadas em dois Estados da Federação, quais sejam, Estado do Pará e Estado do Maranhão.

De se concluir, nesse contexto, que a competência, originária, para o licenciamento ambiental, *in casu*, é mesmo do IBAMA, sendo ilegais o auto de infração, bem como o termo de interdição das obras, lavrados pelo órgão estadual GEMARN.

Ante o exposto, **dou provimento** ao recurso ordinário, para conceder a segurança pleiteada.

É como voto.