



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL**

SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

1ª Vara Federal de Resende

JUIZ(A) FEDERAL : PAULO PEREIRA LEITE FILHO
PROCESSO : 2010.51.09.000254-7
AUTOR : MINISTERIO PUBLICO FEDERAL E OUTRO
**RÉU : INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS-IBAMA E OUTROS**

CONCLUSÃO

Nesta data, faço os presentes autos conclusos ao(a) Exmo(a). Juiz Federal Titular,
Dr(a). **PAULO PEREIRA LEITE FILHO**.

Resende, 14 de setembro de 2010.

ROSANGELA PINTO LUCENA
Diretora de Secretaria

D E C I S ã O

Os representantes do Ministério Público Federal e do Ministério Público Estadual ajuizaram a presente ação civil pública, com pedido liminar, em face Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), Instituto Estadual do Meio Ambiente (INEA) e Fundação do Departamento de Rodagem do Rio de Janeiro (DER-RJ), visando: **(1)** a declaração de nulidade do processo de licenciamento das obras de pavimentação da Rodovia RJ- 163 (Vila de Capelinha-Vila de Visconde de Mauá) e da Rodovia RJ-151 (“Ponte dos Cachorros”, Visconde de Mauá (Resende)-Vila de Maromba (Itatiaia), deferidos pelo 2º réu, INEA; **(2)** a declaração de nulidade das licenças prévia e de instalação das obras de pavimentação oriundas do processo administrativo referido no item anterior; **(3)** a condenação do primeiro réu, IBAMA, na assunção do licenciamento das obras ora em destaque, instaurando processo administrativo próprio, com reavaliação do EIA/RIMA; **(4)** a condenação do 3º réu, DER-RJ na complementação do EIA/RIMA sobre as obras referidas, eliminando-se as deficiências descritas na inicial, sem prejuízo de outras a serem informadas pelos órgãos pertinentes, inclusive o grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – GATE; **(5)** a condenação dos réus a dar publicidade a eventual termo de ajustamento de conduta que venha ser celebrado por força da presente ação ou da decisão de procedência dos pedidos, quaisquer deles, e em qualquer instância, pela publicação de seus teores em dois jornais, pelo menos, de ampla circulação na região.

Pugnam por liminar no sentido de se determinar judicialmente **(1)** a imediata suspensão do processo de licenciamento das obras já referidas, conduzido pelo INEA, bem como a declaração de ineficácia de todos os atos e licenças já expedidas, bem como **(2)** impor a abstenção de realizar obras no local ou, se já iniciadas, a suspensão delas. Pugnam, também,

(3) pela imposição ao IBAMA no sentido de que assuma todo o processo de licenciamento, com nova análise do EIA/RIMA. Tudo sob pena de multa diária a ser fixada.

O cerne da questão aqui sindicada diz respeito às obras de pavimentação das rodovias RJ-163 e RJ-151. Alegam, em apertada síntese, que desde 1999, o trabalho de pavimentação realizado sobre as ditas vias vem sendo alvo de impugnações por falta de observância adequada de prescrições ambientais, algumas delas até reconhecidas pelo DER-RJ, com assunção de medidas mitigadoras. Tais medidas, entretanto, não teriam sido executadas à contento, segundo análise promovida pelo GATE. Não obstante, o DER-RJ deflagrou processo de licenciamento ambiental junto à FEEMA (nº E07/201.653/2006) de novas obras para o local. Os autores recomendaram então que o licenciamento haveria de ser operado pelo IBAMA, ao invés da FEEMA, e, ainda, que houvesse a realização do EIA. O DER-RJ teria consentido que só iniciaria obras após o licenciamento ambiental, bem assim com formalização de pedido junto ao IBAMA. Seguiu, contudo, o processo análogo instaurado perante à FEEMA, hoje INEA. Em 2008, a FEEMA emitiu instrução técnica nº 02/2008, orientando a confecção de EIA-RIMA. Foram apresentados, em 2009, a diversos órgãos, inclusive aos autores, os EIA-RIMA, visando ao licenciamento das obras. Após audiência pública, questionou-se a inobservância de prescrições legais e contidas na instrução técnica nos EIA-RIMA. Malgrado instados pelos autores no sentido de que se expusesse o porquê da tramitação do processo administrativo junto ao órgão estadual no lugar do IBAMA, nem o INEA, nem o IBAMA prestaram esclarecimentos satisfatórios. Neste ínterim, o ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade –, responsável pela administração da APA da Serra da Mantiqueira e do Parque Nacional do Itatiaia expediu autorização para licenciamento ambiental, sob condições gerais e específicas. Estas, por sua vez, geraram um plano básico ambiental – PBA. O INEA expediu as licenças prévia e de instalação permanente, com base em documentos ofertados pelo DER-RJ. Os termos das licenças concedidas evidenciam que não foram observadas as condicionantes postas pelo ICMBIO, além de não haver contemplação das medidas necessárias para reverter o passivo ambiental deixado pelas obras de 1998. Daí a irresignação.

Trazem como supedâneo jurídico:

I- o sistema brasileiro de partição de competências dos entes federativos previu a competência comum administrativa voltada à proteção ambiental (CF, art. 23, VI: “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”). Contudo, se editou ainda a legislação que disciplinasse a atuação de todos, por coordenação (CF, art. 23, parágrafo único). Aplica-se ao caso o princípio geral da predominância de interesses (geral, regional e local) e, por decorrência, o princípio da subsidiariedade, este, por sua vez, orientador da L. 6.938/81, com destaque ao art. 10 e seu §4º. Assim, como regra geral, compete ao Estado-membro promover o licenciamento ambiental; e ao IBAMA atuar de forma supletiva. O órgão federal, contudo, deverá atuar nas hipóteses de significativo impacto ambiental nacional ou regional. Assim, o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) editou a Resolução 237/97, visando disciplinar a integração dos diversos órgãos, a merecer destaque aqui o art. 4º e seus inc. I e III. E as obras retratadas ultrapassam os limites territoriais do Estado do Rio de Janeiro, atingindo o município de Bocaina de Minas, Minas Gerais, vertendo daí a competência do IBAMA, e não do INEA.

II- A insuficiência do tratamento conferido à obra por respeitar apenas o conteúdo da Nota Técnica expedida pelo IBAMA (138/07), dado que esta representa afronta à legislação e suas regulamentações (Resolução Conama 01/86), além de se mostrar carente de base técnica, conforme a nota informativa nº 15/10 do ICMBIOS, tanto que empregou critérios distintos entre as duas rodovias.

III- Impossibilidade do IBAMA delegar o processo de licenciamento com base no art. 4º, §2º, por faltar a participação dos entes da Federação envolvidos – não existe procedimento junto à FEMA-MG.

IV- Há insuficiência técnica no conteúdo dos estudos ambientais que ensejaram a expedição das licenças, como, por exemplo, a inexistência de projeto de corte e aterro para a avaliação do traçado menos impactante.

V- As licenças prévia e de instalação não encontram reflexo nos EIA e PBA. E, por decorrência, o INEA subverteu “a ordem do licenciamento, permitindo ao empreendedor apresentar verdadeiro EIA após a implantação do empreendimento, o que deveria ter feito antes mesmo de obter a licença prévia” (sic – item 182).

A inicial vem acompanhada de documentos (f. 70-330).

O feito com grande volume de peças, por razões administrativas, foi digitalizado sem os anexos, acautelados em cartório, por determinação do Juízo (f. 01). Fica consignado, desde logo, que tal se deveu às dificuldades enfrentadas pela migração do “processo físico” para o “processo digital” ainda em curso, sendo certo que este Juízo, pautado neste processo como paradigma, já encaminhou consulta à Corregedoria-Regional do Egrégio TRF/2ªR.

Afastada a possibilidade de litispendência, determinou-se a intimação dos réus para os fins do art. 2º da L. 8.437/92 (f. 342).

Manifestaram-se, em sede preliminar, o INEA e o DER-RJ a f. 348-399. Na oportunidade, suscitaram: 1- a incompetência absoluta da Justiça Federal; 2- a ilegitimidade passiva do IBAMA; e 3- a incompetência absoluta da Vara Federal de Resende.

As questões levantadas pelos réus residem na dimensão do impacto ambiental ora em evidência: regional ou local. Se local, o IBAMA não tem atribuição para a concessão de licenciamento e será parte ilegítima para figurar nesta ação. Neste caso, não haveria razão da ação tramitar por este Juízo, devendo, pois, ser a ação declinada à Justiça Estadual. Todavia, se considerado o impacto ambiental de dimensão regional, então o IBAMA seria parte legítima, mas este Juízo ainda assim continuaria incompetente à luz do disposto no art. 93 e incisos da L. 8.078/90, devendo ser o feito declinado a uma das Varas Federais da Capital. Defende-se a tese de que a competência para o licenciamento das obras é do INEA, não havendo razão para a intervenção do IBAMA, cuja competência é supletiva e não se vislumbra quaisquer das hipóteses para tanto (inexistência, inépcia ou omissão do órgão estadual). Mesmo a Resolução CONAMA 237/97 impõe a participação do IBAMA somente quando o impacto ambiental direto for significativo e de âmbito nacional ou regional, o que também entendem não ser o caso. Registram, ainda, que as rodovias encontram-se fora dos limites do PARNA Itatiaia e as APAs não se amoldam ao conceito de “unidades de conservação”, mas com área sob regime especial de gestão ambiental. Aduzem, também, que inexistem elementos de prova que sustentem a ocorrência de impactos significativos e diretos no Estado de Minas Gerais.

Os réus INEA e DER-RJ atravessaram petição, promovendo a juntada de documentos (f. 401-428).

O IBAMA pronunciou-se no sentido de que a competência para licenciamento do empreendimento em epígrafe é da esfera estadual, fazendo juntar neste sentido e documentos (f. 439-462).

Os autores reiteraram o pedido de liminar (f. 463-465).

Foi juntado, também, pronunciamento da Associação de Moradores de Visconde de Mauá (f. 467), bem assim manifestação do Conselho Gestor da Microbacia Hidrográfica do Alto Rio Preto (f. 470-472).

Pediu vista dos autos o Município de Resende para análise (f. 500).

O Município de Resende manifesta interesse em integrar a lide como assistente dos réus e requer o indeferimento do pedido de antecipação dos efeitos da tutela (f.515-520). A petição vem acompanhada de documentos e fotos (f.521-568), além de uma mídia (DVD-R), que veio a ser acautelada (f.569) em observância ao disposto no regulamento do sistema de autos virtuais (f.570).

É o relato do necessário.

As preliminares processuais suscitadas pelos réus INEA e DER-RJ, que coincidem com o conteúdo da manifestação do IBAMA, são as seguintes: **1-** a incompetência de Justiça Federal; **2-** a ilegitimidade passiva do IBAMA; e **3-** a incompetência do juízo da Vara Federal de Resende.

O âmago da questão reside, portanto, no reconhecimento, ou não, da competência do IBAMA para o licenciamento das obras de pavimentação citadas na inicial.

Em verdade, esta questão é aqui, ao mesmo tempo, preliminar e, de certa forma, parte do mérito desta causa. É melhor que seja enfrentada desde logo. Dela resultará, pois, não só a estabilização da lide quanto à legitimidade, com a fixação do órgão competente, além de gerar, por consequência, o pronunciamento de mérito em resposta a um dos pedidos formulados na inicial.

Razão pela qual, reconheço, *inicialmente*, a competência do Juízo Federal para processar e julgar o feito, dada a presença de autarquia federal, IBAMA, no pólo passivo da ação proposta. Se a competência administrativa para o licenciamento for de fato do IBAMA, então estará justificada a tramitação desta ação pela Justiça Federal; do contrário, não, o que não impedirá, entretanto, que os outros temas postos na inicial sejam sindicados pelo órgão próprio da Justiça Estadual.

INEXISTÊNCIA DE IMPACTO AMBIENTAL DE ÂMBITO REGIONAL

Afasto a incidência do disposto no art. 93 e incisos do Código de Defesa do Consumidor, uma vez que não se trata o objeto da ação de empreendimento com impacto ambiental de âmbito regional, de sorte que há de prevalecer a regra de competência do art. 2º da Lei de Ação Civil Pública (local do dano).

Os autores imputam a competência para o licenciamento das obras em destaque ao IBAMA com base na Lei 6.938/81, art. 10, §4º, c/c a Resolução 237/97 do CONAMA, art. 4º, inc. III. Tais dispositivos definem a competência de licenciamento ao IBAMA na hipótese de “significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional”, “cujos impactos

ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados (g.n.). Fez-se menção, também, ao inc. I do mesmo artigo 4º, que confere competência ao IBAMA o licenciamento de empreendimento localizado em “unidade de conservação de domínio da União” (g.n.).

A primeira hipótese que conduziria à competência do IBAMA, diz respeito a empreendimento com **significativo e direto** impacto ambiental **regional, por atravessar as fronteiras de um ou mais Estados**.

Sob o prisma objetivo e incontroverso, verte dos autos acerca do empreendimento: **1-** cuida-se de pavimentação de estradas abrangendo 21 km de extensão; **2-** a obra em apreço, pavimentação das rodovias RJ-163 e RJ-151, irá se desenvolver sobre o traçado já existente, exceto onde se impuser a correção, e em uso há anos; e **3-** ambas as estradas estão inseridas dentro dos limites do Estado do Rio de Janeiro.

Ora, só com estes fatores destacados, fica difícil emprestar o caráter regional para o empreendimento. Da mesma forma, a afirmação de impacto ambiental significativo e direto no Estado vizinho não pode ficar à mercê de ilações. Ademais, nos autos, já há análise suficiente acerca da dimensão do empreendimento, seja sob o prisma técnico, seja sob o prisma jurídico.

Sob o prisma técnico, o IBAMA concluiu: “Desta forma, considerando os estudos apresentados referentes à competência para licenciamento do empreendimento, bem com as análises ora efetuadas, entendemos que as atividades a serem desenvolvidas não extrapolam os limites estaduais e que os impactos previstos serão reduzidos e controlados, e, portanto, esta equipe técnica conclui que o processo de licenciamento ambiental deve ser conduzido pela FEEMA/RJ, desde que considerados os pontos levantados nesta nota e com participação efetiva da Unidades de Conservação envolvidas no processo” – Nota Técnica nº138/2007; f. 413; 450.

Sob o prisma jurídico, no mesmo sentido, foi o Parecer nº 2004/2009 do mesmo órgão: “Uma vez que o art. 4º, III, da Resolução 237 do CONAMA define que compete ao IBAMA o licenciamento de empreendimentos cujo impacto ambiental direto ultrapasse os limites territoriais de um ou mais estados, na hipótese de o impacto sobre Minas Gerais ser apenas indireto, ou seja, sem potencialidade de afetá-lo gravemente, caberá ao órgão ambiental do estado do Rio de Janeiro prosseguir com o licenciamento. Desse modo, mesmo tratando-se de Unidade de Conservação do domínio da União, é possível que a competência para o licenciamento permaneça no âmbito do estado caso o interesse preponderante não ultrapasse os limites do referido ente” – f. 440.

Vê-se, portanto, que os estudos multidisciplinares apontaram pela inexistência de impacto ambiental **direto e significativo** no Estado vizinho de modo que este se circunscreve ao âmbito local, e não regional. Daí decorre, por sua vez, a correta competência do INEA para o licenciamento.

Não tem cabimento, por outro lado, em casos como o presente, pretender ver um impacto ambiental de âmbito regional pela possível mínima extensão ao Estado fronteiriço. A concepção de um impacto regional não deve considerar o mero tangenciamento dos efeitos da obra licenciada. O impacto, ao contrário, há de ser significativo em uma parcela razoável do território vizinho, e concreto, o que não é o caso pela própria descrição contida na inicial. A própria concepção da obra já revela, aliás, a condição de impacto de âmbito local.

COMPETÊNCIA PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL



O segundo fundamento argüido, diz respeito a empreendimento localizado em unidade de conservação do domínio da União (Resolução CONAMA, art. 4º, I), no caso, a APA da Serra da Mantiqueira. Uma vez mais, contudo, razão não lhes assiste.

Uma interpretação literal até poderia atingir o entendimento almejado, qual seja: basta o empreendimento situar-se em uma unidade de conservação de domínio da União para a competência ser do IBAMA. Entretanto, interpretação sistemática não admitira tal solução. A uma, porque a legislação não estabelece o domínio como paradigma de atribuição de competência, não podendo o ato administrativo extrapolar seus limites. A duas, porque as unidades de conservação, segundo disposição legal (L. 9.985/2000), estão diferenciadas em dois grupos bem distintos, quais sejam: **a)** Unidade de Proteção Integral – UPI e **b)** Unidade de Uso Sustentável - UUS (arts. 7º, 8º e 14).

A diferença entre os dois grupos de unidades de conservação se justifica devido a maior ou menor rigidez do órgão gestor sobre as áreas conceituadas. No primeiro caso, UPI, o regime protetivo é muito mais severo e desafia sim a tutela do órgão federal pela simples presença do empreendimento. É o caso, por exemplo, do Parque Nacional - UPI. Já no segundo caso, UUS, a localização, por si só, não desafia a atribuição conferida ao órgão federal, devendo, pois, de se conjugar outros fatores, como, por exemplo, impacto ambiental direto e significativo de âmbito regional. Aliás, as unidades de conservação abrigam também propriedades privadas, o que retira o caráter de dominialidade.

E mais: a interpretação literal, como proposta, sufocaria o conteúdo do §1º do art. 4º da L. 4.771/65, recepcionada pela Constituição e de hierarquia superior à Resolução. Do contrário, aliás, qualquer empreendimento nas extensões das APAs desafiaria a presença do IBAMA, circunstância que iria de encontro ao princípio constitucional da preponderância de interesses, além de inviabilizar a atuação do órgão.

Sobre o tema, abalizada doutrina pautada em precedentes jurisprudenciais:

Portanto, à evidência, o titular do patrimônio ambiental é o corpo social, esteja inserido o bem ambiental nos domínios territoriais da União ou de qualquer outra pessoa. (...) Não basta, destarte, ter o dano ambiental ocorrido nos limites territoriais da União. Esse fato isoladamente não demonstra que o ente político possui interesse que o legitime a se posicionar processualmente em qualquer das condições supra-especificadas (autoras, rés...). Não discrepa desse entendimento, é importante ressaltar, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, conforme se verifica nos seguintes julgados: “Em se tratando de ação civil pública de reparação de danos causados ao meio ambiente, e não ao patrimônio da entidade de direito público a quem pertencem os terrenos onde aconteceram os fatos, mesmo que os bens pertençam à União a competência é da justiça estadual”. [...] “A Justiça Estadual é competente para processar e julgar ação civil pública de reparação de danos causados ao meio ambiente, ainda que a área em litígio pertença à União”. (MIRRA. Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública em defesa do meio ambiente: a questão da competência jurisdicional. Ação civil pública*. Coordenador ÉDIS MILARÉ. RT:2002. 2ª e. p.49-50)

Transcrevo, também, Parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente que versa sobre competência para licenciamento ambiental, impacto ambiental direto regional, bem da União e competência do IBAMA¹:

[...] Verificada a legislação incidente sobre o tema, pode-se afirmar que a competência dos integrantes do SISNAMA para realizar o licenciamento ambiental tem como fundamento o “impacto ambiental” do empreendimento ou atividade. Em nenhum momento a legislação ambiental brasileira atrela a competência para a realização do licenciamento ambiental à dominialidade do bem afetado. [...] Sobre o tema, bem refere o já citado Parecer nº 1853/Conjur/MMA/98:

*Portanto, o instituto do licenciamento vincula-se ao **interesse público e não à titularidade do bem**. Até mesmo porque, segundo opinião unânime dos mais significativos administrativistas, para fazer valer sua condição de proprietário, é necessário que o ente estatal desafete o bem da finalidade pública.*

*Assim, não há qualquer contradição entre o regime constitucional dos bens da União e o fato de ser o licenciamento estadual, dada a **preponderância do interesse público sobre o direito de propriedade do patrimônio da Nação**. Ainda, porque a preservação do meio ambiente é competência atribuída a todas as esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Logo sendo a competência ambiental privativa da União, quer seja para legislar, quer seja para fazer a gestão dos recursos ambientais não há justificativa jurídica para restringir as atividades do Estado neste campo, além das restrições já estabelecidas na lei de regência da matéria. Não pode o intérprete distinguir o que a lei não distingue.*

No mesmo sentido manifesta-se Álvaro Mirra, quando trata da competência da Justiça Federal:

“Nessa linha entendimento, tem-se sustentado, com razão, que o fato de a degradação ambiental atingir bens de domínio da União, como o mar territorial, as praias, os rios interestaduais, as cavernas e sítios arqueológicos e pré-históricos, os recursos minerais (art. 20, III, VI, IX, X, da CF), os exemplares da fauna terrestre (art. 1º, caput, da Lei n. 5.197/67) e aquática (art. 3º do Decreto-lei n. 221/67) ou as áreas naturais abrangidas por unidades de conservação federais - Parques, Reservas, Estações Ecológicas etc. -, não é suficiente para caracterizar o interesse jurídico apto a viabilizar a intervenção da União no processo movido para a obtenção da responsabilização civil do degradador. Isso porque, como analisado anteriormente, o dano ambiental significa a lesão ao meio ambiente, como bem incorpóreo, qualificado juridicamente como bem de uso comum do povo (art. 225, caput, da CF), e aos elementos corpóreos e incorpóreos que o integram - os denominados bens ambientais -, os quais receberam tratamento legal específico, devido a sua função ecológica e ambiental, como recursos ambientais (art. 3º, V, da Lei n. 6.938/81), sendo, em quaisquer dos casos, na sua dimensão coletiva, como interesses difusos, bens pertencentes à coletividade, independentemente da titularidade do domínio reconhecida sobre o elemento material específico atingido”.

Segue ainda o mesmo autor: “Assim, nos exemplos acima apontados, se, por um lado, a agressão recai sobre bens corpóreos de domínio da União - o mar, as praias, os rios interestaduais, as cavernas, os exemplares da fauna, as unidades de conservação federal -, por outro lado, no âmbito da ação civil pública, a reparação de danos pretendida visa à recomposição do meio ambiente e dos bens ambientais na condição, respectivamente, de bem incorpóreo de uso comum do povo e de recursos ambientais, sempre como bens que pertencem a coletividade como um todo, que tem direito ou interesse a sua manutenção de forma equilibrada em termos ecológicos, direito como visto difuso e a todos pertencente; não como bens integrantes do patrimônio da União ou de entidades públicas federais.”

¹PARECER 312/CONJUR/MMA/2004, datado de 04/09/2004, da lavra do Consultor Jurídico Gustavo Trindade, “Conflito de competência para licenciamento ambiental”, o qual se reporta ao Parecer nº 1853/CONJUR/MMA/1998, datado de 07/12/98, da lavra do então Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente, Dr. Vicente Gomes da Silva. Disponível em www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod... Acesso em 13/09/2010.

Portanto, não basta que a atividade licenciada atinja ou se localize em bem da União para que fique caracterizada a competência do IBAMA para efetuar o licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental dá-se em razão da abrangência do impacto ao meio ambiente e não em virtude da titularidade do bem atingido.

[...] O critério da titularidade do bem para aferição do membro do SISNAMA competente para realizar o licenciamento ambiental, além de contrariar, frontalmente, o disposto na Lei nº 6.938/81, traria, per se, inúmeros conflitos entre os entes federados. Utilizando-se tal critério, ter-se-á casos em que teremos União, Estado e Município(s) com bens afetados diretamente por um empreendimento, conseqüentemente, com o dever de licenciar a atividade. Como no seguinte caso: licenciamento de uma atividade de mineração de pequeno impacto ambiental, localizada em rio estadual, dentro de uma unidade de conservação de uso sustentável criada pelo Município.

*[...] Assim, na determinação de competências para realização do licenciamento ambiental, deve prevalecer o critério do alcance do “**impacto ambiental direto**”, intrínseco ao direito ambiental segundo os ditames constitucionais e não o critério da titularidade do bem. Neste sentido, registra-se a posição de Daniel Fink, Hamilton Alonso Jr e Marcelo Dawalibi: “Tem-se que a fixação do órgão competente dependerá da área de influência direta que o empreendimento atingir. Nessa vertente, para a determinação da entidade federativa com atribuição para licenciar, o caminho natural deve ser o desenvolvido pelo próprio legislador constituinte no campo das demais divisões de competências administrativas e para legislar (arts. 21,22,23, 24, 25 e 30, todos da CF): o princípio geral da predominância do interesse”.*

Acerca da competência administrativa do IBAMA:

Ao sistematizar o conteúdo dessas normas jurídicas tem-se que a competência administrativa do IBAMA deverá ser exercida somente quando os danos ambientais tiverem uma dimensão regional ou nacional, ou, ainda, em caráter supletivo da atuação dos órgãos municipal e estadual. Fora desses casos, portanto, falece-lhe competência para atuar na esfera administrativa e, como tal, inexistente interesse efetivo da referida autarquia a justificar que a mesma venha a participar de eventual ação civil pública, que, por este motivo, jamais deverá tramitar perante a Justiça Federal (DANTAS. Marcelo Buzaglo. *Ação civil pública e meio ambiente*. Editora Saraiva: 1ª edição 2009, 2ª tiragem 2010. p.24-25).

Com efeito, somente se poderia falar em atuação supletiva do IBAMA nos casos de inexistência do órgão estadual ou quando existente atuar de forma omissa ou inepta. Nenhuma destas três hipóteses vertem dos presentes autos.

Nesse passo, resta consignar que o órgão federal competente para a gestão das Unidades de Conservação, ICMBIO, conferiu autorização para o licenciamento ambiental aqui combatido pelos autores (f. 405-406).

Disso tudo, conclui-se que o IBAMA não é o órgão competente para a concessão de licença ambiental ao empreendimento em destaque, seja porque não se reconhece a existência de impacto significativo e direto no Estado vizinho, MG, de sorte a classificá-lo como local (e não regional), seja porque não se aplica, ao caso, o disposto no inciso I do art. 4º da Resolução CONAMA 237.

I LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO IBAMA

Assim, diante da incompetência administrativa do IBAMA, imperioso, por decorrência lógica, reconhecer sua ilegitimidade de figurar no pólo passivo. Isto porque o objeto da lide não guarda mais relação com o seu feixe de atribuições, não mais subsistindo

interesse jurídico de sua permanência aqui, pois não há mais provimento jurisdicional possível, neste feito, que o alcance. Consequentemente, resta prejudicado o pedido formulado contra o IBAMA.



FALTA DE INTERESSE DE AGIR DO MPF

Com a exclusão da autarquia federal do pólo passivo, resta configurada a falta de interesse de agir do Ministério Público Federal - MPF. Este juízo, anota-se, não aceita a tese de que o MPF como autor, por si só, atrai para a Justiça Federal a competência de julgar e processar a causa. O grau de autonomia política conferido, pela Constituição, ao *Parquet* não permite considerá-lo como parte da Administração direta ou indireta. Por outro lado, se não se exigir pertinência entre as atribuições do Ministério Público Federal e o objeto da causa, toda vez que ente estadual ou municipal for por ele acionado, automaticamente a ação correria pela Justiça Federal, retirando-se, destarte, o atributo de autogoverno que caracteriza os entes que compõem a Federação. Acerca desse tema, destaco o seguinte entendimento doutrinário:

Embora o Ministério Público seja uno e indivisível, nos termos do que estatui o art.127, §1º, da CF/88, o fato é que, por razões organizacionais, a instituição está dividida em diferentes órgãos, de modo a facilitar o exercício das funções para as quais foi criada, quais sejam, a tutela da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (*caput*, do referido dispositivo constitucional). Não foi por outra razão que o §5º, do art.128, da mesma Carta Magna, previu que “leis complementares da União dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público”. É nesse contexto que surgem a Lei 8.625/93 – Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados – e a LC n. 75/93 – Estatuto do Ministério Público da União -, que procuraram disciplinar as atribuições de cada um dos diferentes órgãos que compõem a instituição ministerial. Do exame dos dispositivos contidos nos dois diplomas legais em apreço, parece inevitável a conclusão no sentido de que ao Ministério Público Federal compete atuar nas causas em que reste configurado o interesse da União e seus entes parastatais, ao passo que a atribuição do *Parquet* dos Estados é residual em relação àquela (DANTAS. Marcelo Buzaglo. *Ação civil pública e meio ambiente*. Editora Saraiva: 1ª edição 2009, 2ª tiragem 2010. p.41-42).

INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA FEDERAL

Com a exclusão do IBAMA do pólo passivo do feito e diante da falta de interesse processual do MPF, a 1ª Vara Federal de Resende-RJ torna-se incompetente para processar e julgar o presente feito, impondo-se a remessa dos autos à justiça estadual, para a solução das demais matérias sindicáveis. Impõe-se, nesse passo, ressaltar entendimentos doutrinário e jurisprudencial sobre o declínio de competência em casos como o presente:

Dessa feita, proposta a ação pelo Ministério Público Federal perante a Justiça Federal, será esta que deverá examinar se há ou não há interesse efetivo na causa pelo ente vinculado à União. Aliás, não é outro o teor da Súmula n.150, do STJ, segundo a qual “compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo da União, suas autarquias ou empresas públicas”. Em caso afirmativo, a competência será da Justiça Federal; do contrário, deverá ser declinada a competência para a Justiça Estadual, com a respectiva remessa dos autos. Saliente-se que, *in casu*, o juízo estadual não poderá reexaminar a matéria, por força do que estatui a Súmula n. 254, também do STJ (“A decisão do Juízo Federal que exclui da relação processual ente federal não pode ser examinada no Juízo Estadual”) (Idem, p.43).

NATUREZA DA DECISÃO QUE EXCLUI LITISCONSORTES



A extinção parcial do processo, sem resolução do mérito, em sede liminar, tem natureza de decisão interlocutória:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA INCIDENTAL. EXTINÇÃO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. SENTENÇA INCIDENTE. ART. 325, CPC. JULGAMENTO ANTERIOR À AÇÃO POSSESSÓRIA PRINCIPAL. NATUREZA DE DECISÃO INTERLOCUTÓRIA. RECURSO CABÍVEL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. I - Contra a "sentença" que põe fim à ação declaratória incidental, cabe agravo de instrumento se a ação versar, como no caso, questão prejudicial ao julgamento da principal e for julgada anteriormente a esta, liminarmente ou não, dada a natureza de decisão interlocutória. II - Ocorrendo extinção apenas parcial do processo (v.g., quando indeferida a declaratória incidental, a reconvenção ou excluído um dos litisconsortes), o recurso próprio é o agravo (STJ. 4º T. RESP - 323405 Relator(a) SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA DJ DATA:04/02/2002 PG:00386 Decisão por unanimidade)

PROCESSO CIVIL, EXCLUSÃO DE LITISCONSORTES. DECISÃO INTERLOCUTÓRIA. AGRAVO. RECURSO CABÍVEL. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE. ERRO GROSSEIRO. I - O ato judicial pelo qual o magistrado exclui um ou mais litisconsortes do processo tem natureza de decisão interlocutória, haja vista que não põe termo à relação processual. II - Por isso, o recurso a ser manejado pelos autores excluídos é o agravo, e não a apelação. III - É pacífica no Superior Tribunal de Justiça a orientação de que a hipótese consubstancia erro grosseiro, pois não há dúvida objetiva na doutrina ou na jurisprudência a esse respeito. IV - O conhecimento do agravo retido pressupõe o juízo de admissibilidade positivo da apelação. V - Recursos de apelação e agravo retido não conhecidos (TRF2 - 5ª T. Espec. AC - 244259 Relator(a) Desembargador Federal MAURO LUIS ROCHA LOPES DJU - Data::28/04/2008 - Página::166 Decisão Por unanimidade)

PROCESSUAL CIVIL. EXCLUSÃO DE LITISCONSORTE DA RELAÇÃO PROCESSUAL. EXTINÇÃO PARCIAL DO PROCESSO. RECURSO CABÍVEL: AGRAVO DE INSTRUMENTO. 1. O ato judicial que exclui litisconsorte do feito, permitindo o seu prosseguimento contra outro demandado, não tem a natureza jurídica de sentença, pois atinge apenas uma relação processual secundária, sem estancar o processo. 2. Essa extinção parcial, também chamada de extinção imprópria do processo, tem a natureza jurídica de decisão interlocutória, não comportando apelação, mas agravo de instrumento. 3. Correto o despacho de não recebimento de apelação. Improvimento do agravo. (TRF1 - 2ª T. AGVAG 200301000299464 Relator(a) JUIZ FEDERAL VELASCO NASCIMENTO (CONV.) DJ DATA:31/05/2004 PAGINA:66 Decisão por unanimidade).

Na hipótese dos autos, a exclusão do IBAMA do pólo passivo e do MPF do pólo ativo não põe fim ao processo, que prosseguirá no juízo competente, razão pela qual optou-se pela extinção parcial do feito por meio de decisão em vez de sentença, com vistas também a facilitar eventual interposição de recurso sem a necessária subida dos autos à Corte superior.

DISPOSITIVO

Em face do exposto:

I - DEFIRO o ingresso no feito do Município de Resende, na qualidade de assistente dos réus, face a seu inequívoco interesse jurídico na lide.

II - ACOLHO as preliminares processuais suscitadas pelos réus para:

- a) **JULGAR** extinto o feito, sem resolução do mérito, com fulcro no inciso VI do artigo 267 do Código de Processo Civil, com relação ao IBAMA, por ilegitimidade passiva *ad causam* e, com relação ao Ministério Público Federal, por falta de interesse processual.
- b) **DECLARAR** prejudicados os pedidos formulados em face do IBAMA.
- c) **DECLARAR** a incompetência absoluta da 1ª Vara Federal de Resende-RJ para continuar a processar e julgar este feito, face à superveniente ausência de ente público que atraia a competência da Justiça Comum Federal.
- d) **DECLINAR** da competência em favor Justiça Comum Estadual relativamente às demais matérias sindicáveis.



III - À distribuição para exclusão do IBAMA e do MPF, bem como para inclusão do Município de Resende, além das demais providências de praxe.

IV - Remetam-se os autos à Eg. Justiça Comum Estadual, com nossas homenagens. Em caso de interposição de recurso com pedido de efeito suspensivo, aguarde-se pronunciamento do Eg. Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

P.I.

Resende-RJ, 14 de setembro de 2010.

ASSINADO DIGITALMENTE

PAULO PEREIRA LEITE FILHO

Juiz Federal Titular