



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2510802 - MT (2023/0383714-3)**

**RELATOR** : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**  
**AGRAVANTE** : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS-IBAMA  
**AGRAVANTE** : UNIÃO  
**AGRAVADO** : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
**INTERES.** : MINERACAO CORUMBAENSE REUNIDA S.A.  
**INTERES.** : MACRO LOGISTICA CONSULTORIA S/C LTDA  
**INTERES.** : COMPANHIA DE CIMENTO PORTLAND ITAU  
**INTERES.** : ESTADO DE MATO GROSSO  
**INTERES.** : FUNDACAO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE  
**INTERES.** : URUCUM MINERACAO S A

### DECISÃO

Trata-se de agravo manejado por **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama**, contra decisão que não admitiu recurso especial, este interposto com fundamento no art. 105, III, *a*, da CF, desafiando acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, assim ementado (fl. 2.699):

*CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. JULGAMENTO DO MÉRITO PELO TRIBUNAL (CPC, ART. 515, § 3º, REDAÇÃO DA LEI Nº 10.352/2001). HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ. AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL QUE SE FAZ INDISPENSÁVEL DIANTE DA CONCRETUDE DAS INTERVENÇÕES EFETIVADAS A TÍTULO DE "ESTUDOS" (CF, ART. 231, § 3º). APELAÇÃO PROVIDA.*

*1. O processo foi extinto sem julgamento do mérito. Está, portanto, apto a ter seu mérito apreciado por este Tribunal, uma vez que, além de versar sobre matéria exclusivamente de direito, encontra-se devidamente instruído (CPC, art. 515, § 3º, com a redação da Lei 10.352/01).*

*2. "O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei." (Constituição Federal, art. 231, § 3º).*

*3. Interpretação teleológica da norma leva à conclusão de que não importa se a ação do Estado se dá sob o título de "estudo" ou de efetivo "aproveitamento dos recursos hídricos". Intervenções concretas ao bem estar das comunidades indígenas, ainda que sob o nome de "estudos" só podem ser efetivadas se precedidas da necessária autorização do Congresso Nacional.*

*4. A intervenção do Congresso Nacional no processo de implementação da hidrovia, por afetar diretamente interesses indígenas, não pode ser postergada para momento imediatamente anterior à execução das obras que se realizarão a fim de implantá-la. Precedentes do TRF/ 1ª Região.*

Opostos embargos declaratórios, foram rejeitados (fls. 2.925/2.929).

Opostos embargos infringentes pelo Ministério Público Federal, não foram conhecidos (fls. 3.278/3.292).

Nas razões do recurso especial (fls. 3.300/3.328), a parte agravante aponta que *"As razões de recursos do IBAMA bem demonstram que está essencialmente a litigar para ver reconhecida a ausência de sua competência para o licenciamento ambiental do Porto de Morrinhos, no Estado de Mato Grosso"* (fl. 3.310), sustentando:

a) violação ao art. 93, IX da CF, 165, 458 e 535, II do CPC/73, afirmando que *"apesar de interpostos embargos declaratórios, a decisão não mencionou qualquer dispositivo legal pelo qual se justificasse o entendimento de que o licenciamento de eventuais obras civis na hidrovia deve ser atrelado ao licenciamento ambiental da construção do Porto de Morrinhos. Ora, ainda que o Porto de Morrinhos venha a significar ampliação das obras da hidrovia, só por argumentar, tais serão obras distintas"* (fl. 3.316);

b) ofensa aos arts. 225, IV, § 1º, da CF, 535, I e II do CPC/73, alegando que *"A contradição está em que, embora no julgamento dos embargos declaratórios tenha sido afirmado que "Não houve, desde o início, qualquer dúvida sobre se a obra era apta a provocar significativa degradação ambiental (art. 225, IV, § 1º, da Constituição), tanto que já se partiu logo para a realização de EIA-RIMA", e que "A discussão sempre foi, apenas, sobre a competência, se estadual ou federal, para o licenciamento", sendo que "a desnecessidade de realização de EIA/RIMA serviu para a fundamentação de exclusão da lide de outros litisconsortes passivos, tendo tal fundamento, portanto, gerado expresso dispositivo (comando) judicial"* (fl. 3.320);

c) ofensa ao art. 18 da LC n. 140/2011, tendo em vista se tratar de lei superveniente ao julgamento e que, *"dado que a petição inicial e o acórdão recorrido baseiam-se em legislação ultrapassada, configurou-se a perda superveniente do interesse de agir do Autor, ora Recorrido, e a própria impossibilidade jurídica do pedido, devendo, por falta do preenchimento das condições da ação, ser extinto o feito sem julgamento do mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC"* (fl. 3.321);

d) violação aos arts. 49, XVI da CF e 460 e 535, II do CPC/73, sustentando que a decisão judicial proferida não é certa porque, quer produzir efeitos para o futuro, pois *"A decisão recorrida está a dizer: no futuro, durante as obras, se incidirem sobre terras indígenas, deverá ser providenciada a autorização do Congresso Nacional"* (fl. 3.324);

e) ofensa ao art. 10 da Lei n. 6.938/81, afirmando que deve prevalecer a competência estadual para o licenciamento ambiental do Porto de Morrinhos/MT e que *"Apenas as obras de significativo ambiental e de âmbito nacional ou regional devem ser licenciadas pelo IBAMA, no regime jurídico do § 4º do art. 10 da Lei nº 6.938/81 (hoje revogado pela LC 140/2011)"* (fl. 3.325), de modo que *"o licenciamento ambiental do Porto de Morrinhos deve ser considerado isoladamente, ao contrário do que pontuado na decisão recorrida, porque inexistente o impacto ambiental direto em mais de um Estado brasileiro em razão dessa obra"* (fl. 3.325) e que *"mesmo no regime legal atual, da LC 140/11, notadamente no art. 7º, inciso XIV, alínea "e", a competência da União, e por conseguinte, do IBAMA, para o licenciamento ambiental, só se daria para empreendimentos ou atividades localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados"* (fl. 3.325);

f) ofensa ao art. 231, § 3º, da CF, sustentando que *"a realização de*

*audiências públicas é ato discricionário da Administração Pública, não havendo lei que a obrigue a tanto, sendo ilegal o entendimento da decisão recorrida, de que está implícita a necessidade de consulta às populações atingidas, para o processo de licenciamento do Porto de Morrinhos" (fl. 3.327).*

Requer, em suma, a anulação do julgado e, "*caso ultrapassadas todas as preliminares, seja reformada a decisão do Juízo a quo, para que afaste-se do IBAMA a competência para o licenciamento ambiental do Porto de Morrinhos, já que a competência, no caso, é estadual, bem como afastem-se do IBAMA os consectários da condenação, como a promoção de audiências públicas e a obtenção de autorização do Congresso Nacional, e seja dado provimento aos demais argumentos e pedidos formulados ao longo desta petição recursal" (fl. 3.328).*

Foram ofertadas contrarrazões às fls. 3.391/3.397.

O Ministério Público Federal, na condição de fiscal da lei, opinou pelo não conhecimento dos agravos e, caso conhecidos, pelo parcial conhecimento do recurso especial do Ibama para, nessa extensão, negar-lhe provimento; e pelo não conhecimento do recurso especial da União (fls. 3.755/3.767).

### **É O RELATÓRIO. SEGUE A FUNDAMENTAÇÃO.**

Registre-se, de logo, que o acórdão recorrido foi publicado na vigência do CPC/73; por isso, no exame dos pressupostos de admissibilidade do recurso, será observada a diretriz contida no Enunciado Administrativo n. 2/STJ, aprovado pelo Plenário desta Corte, na Sessão de 9 de março de 2016 ("*Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/73 – relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016 –devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça*").

Feita essa observação, já adianto que a irresignação não merece prosperar.

Inicialmente, cumpre pontuar que, em recurso especial não cabe invocar violação a norma constitucional, razão pela qual o presente apelo não pode ser conhecido relativamente à apontada ofensa aos arts. 49, XVI, 93, IX, 225, IV, §1º e 231 §3º da Constituição Federal.

Ademais, verifica-se não ter ocorrido ofensa ao art. 165, 458 e 535 do CPC/73, na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas e apreciou integralmente a controvérsia posta nos autos; não se pode, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

Ademais, observa-se que a matéria pertinente aos arts. 460 do CPC 18 da LC n. 140/2011, não foi apreciada pela instância judicante de origem, tampouco constou dos embargos declaratórios opostos para suprir eventual omissão. Portanto, ante a falta do necessário prequestionamento, incide o óbice da Súmula 356/STF.

Quanto ao ponto, insta esclarecer que "*Não se admite o exame de legislação*

*superveniente não prequestionada na origem. Se a lei é superveniente ao ajuizamento da ação, significa dizer que ela não constou como causa de pedir mediata ou imediata e o julgamento desfavorável à parte não impedirá a formulação de pedido administrativo ou, em caso de recusa, o ajuizamento de uma nova demanda que tenha por fundamento a nova legislação" (AgInt no AREsp n. 1.278.862/SP, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 18/5/2021, DJe de 1/6/2021.)*

Quanto ao mais, o acórdão proferido consignou (fls. 2.688):

*Deveras, para que se apreenda o significado de uma norma é preciso buscar sua finalidade, a ratio legis.*

*A interpretação teleológica do artigo em comento (e de todo o Capítulo em que se insere) consiste em indagar-se qual a intenção objetivada pelo dispositivo. Qual é o bem ou interesse jurídico que se pretende proteger?*

*A resposta, sem dúvida, é a proteção das comunidades indígenas contra modificações. predatórias no meio em que vivem.*

*Nesse sentido, não importa se a ação do Estado se dá sob o título de "estudo" ou de efetivo "aproveitamento dos recursos hídricos", pois intervenções concretas ao bem estar das comunidades indígenas só podem ser efetivadas se precedidas da necessária autorização do Congresso Nacional, Este é o sentido da norma Constitucional.*

*Efetivar a consulta apenas quando a hidrovía estiver praticamente implantada, sob a argumentação do fato consumado, não se afigura legítimo e fere de morte o preceito constitucional atinente à espécie.*

*As alegações do Ministério Público Federal e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional — IPHAN são graves e demonstram a iminência da implantação da hidrovía sem a prévia anuência do Congresso Nacional. Há também, nos autos, documentos relatando a proposta do "Projeto Hidrovía" (fls. 212/245).*

*[...]*

*A União, por sua vez, não logrou desconstituir tais afirmações sobre os fatos mencionados no parecer técnico do IPHAN. Limitou-se a minimizar os efeitos dos estudos e a afirmar que o Rio Paraguai "apenas margeia a área indígena", como se isso não viesse a afetar as populações indígenas de modo a fazer necessária a autorização do Congresso Nacional (fl. 654). As observações do parecer técnico acima mencionadas são extremamente preocupante.*

Posteriormente, quando do julgamento dos aclaratórios, foi esclarecido que (fl. 2.927):

*A necessidade de autorização do Congresso Nacional foi afirmada, especificamente, no julgamento de apelação em outro processo (AC n. 1999.01.00.068811-)IMT), aqui apenas noticiado (fl. 2.133). No mais, o julgamento é genérico: necessidade de "autorização do Congresso Nacional relativamente ao(s) segmento(s) em que há reserva(s) indignas". Está implícito que se trata de outros possíveis casos em que segmentos da hidrovía cortem ou toquem reservas indígenas. Se a União não concorda com esta posição, é matéria para recurso destinado a modificar e não, apenas a declarar o julgado. Não foi mencionado expressamente o art. 23, VI, da Constituição e o art. 10, § 4º, da Lei 6.938/8, mas Isto em nada modifica a orientação do julgamento, que está baseado no critério da predominância do interesse, em função da extensão e intensidade dos impactos, e no princípio da subsidiariedade para orientar a distribuição da competência comum entre a União, Estados e Municípios.*

*A construção do Porto de Morrinhos traz implícita a pretensão de ampliar a capacidade da hidrovía para transportar 2.000.000 de toneladas anuais (a capacidade atual é de 400.000 toneladas), logo, haverá necessidade de*

*adaptação da hidrovia propriamente dita para esse fim. Portanto, o Porto de Morrinhos não tem sentido como obra isolada. Deve ser situado no contexto de ampliação de toda a hidrovia e, por isso, o impacto ambiental será regional, além de atingir o Pantanal Matogrossense, patrimônio nacional. É claro que cada obra em hidrovia tem suas peculiaridades, que devem ser examinadas caso a caso.*

*Não houve aplicação específica de determinado dispositivo legal para concluir que o licenciamento do Porto deve ser feito em conjunto com o das demais obras exigidas pela pretendida ampliação da hidrovia, mas houve aplicação dos princípios de direito ambiental, especialmente o princípio sistêmico, que deve prevalecer no exame de todas as questões ambientais.*

Nesse contexto, a desconstituição das premissas lançadas pela instância ordinária acerca do impacto regional e nacional da hidrovia culminando na competência da parte recorrente para o licenciamento ambiental, na forma pretendida, demandaria o reexame de matéria de fato, procedimento que, em sede especial, encontra óbice na Súmula 7/STJ, bem anotada pelo decisório agravado.

É a jurisprudência:

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA. IBAMA. ATIVIDADE DE TERMINAL PORTUÁRIO QUE PODE CAUSAR SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.*

*I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/73.*

*II. Na origem, "o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública (...) em face do Instituto Ambiental do Paraná e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, requerendo a declaração da competência do órgão ambiental federal - IBAMA, para que assuma a presidência do procedimento do licenciamento ambiental até então conduzido pelo órgão ambiental estadual (IAP), em virtude de manifesta incompetência deste órgão". O Tribunal de origem reformou a sentença, que havia reconhecido a competência do órgão estadual para o licenciamento ambiental.*

*III. O entendimento firmado, à luz das provas dos autos, pelo Tribunal a quo - no sentido de que, "considerando que as atividades do empreendedor serão desenvolvidas no mar continental e na zona econômica exclusiva; que o empreendimento, por situar-se em área contígua a terras indígenas, trará impactos a essa comunidade; que serão afetados bens que apresentam relevância histórica e cultural e, por fim, que há potencial de dano ambiental de caráter regional, conclui-se que a competência para o licenciamento ambiental é do IBAMA, razão pela qual deve ser reformada a sentença que julgou improcedente a ação" - não pode ser revisto, pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial, sob pena de ofensa ao comando inscrito na Súmula 7 desta Corte. Precedentes do STJ.*

*IV. Agravo interno improvido.*

*(AgInt no REsp n. 1.390.476/PR, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 29/4/2020, DJe de 5/5/2020.)*

**ANTE O EXPOSTO**, nego provimento ao agravo.

Publique-se.

Brasília, 30 de agosto de 2024.

Sérgio Kukina  
Relator