



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
9ª Vara Federal de Porto Alegre

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 600, 7º andar - Ala Oeste - Bairro: Praia de Belas - CEP:
90010395 - Fone: (51) 3214 9255

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5022715-46.2017.4.04.7100/RS

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

RÉU: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS
RENOVÁVEIS - IBAMA

SENTENÇA

Relatório. Petição inicial. Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo *Ministério Público Federal* contra a *União* e o *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA*, com o seguinte objeto, em essência:

Esta demanda busca determinação judicial no sentido de que: (i) até que sobrevenha a edição de ato escorreito, regulamentando o art. 7º, XIV, f, da LC 140/2011, o IBAMA exija e a UNIÃO providencie o licenciamento ambiental de todos os empreendimentos e atividades militares potencialmente poluidores; e (ii) compete ao IBAMA, e não às Forças Armadas, definir quais empreendimentos e atividades militares demandam licenciamento ambiental, devendo a autarquia exercer tal atribuição.

(pp. 1 e 2 do doc. INIC1 do ev. 1)

Os argumentos, em essência, são os seguintes:

(a) até o momento, não teria sido editado, de modo correto, ato do Poder Executivo capaz de excetuar do licenciamento ambiental empreendimentos e atividades de caráter militar previstos no preparo e emprego das Forças Armadas (definidos pela LC 97/1999), em consonância com o disposto na al. 'f' do inc. XIV do art. 7º da LC 140/2011;

(b) embora a Portaria Normativa nº 15/2016, editada pelo Ministério da Defesa, venha dispensando o licenciamento ambiental de empreendimentos e de atividades a ele vinculados, tal documento não consubstanciaria os requisitos capazes de dispensar de licenciamento ambiental, porque (b.1) a portaria limitou-

se a definir empreendimentos e atividades militares destinados ao preparo e ao emprego das Forças Armadas, o que já havia sido feito pela LC 97/1999; (b.2) a al. 'f' do inc. XIV do art. 7º da LC 140/2011 reservou à regulamentação do Poder Executivo tão somente a especificação dos empreendimentos e atividades militares passíveis de licenciamento (a definição de "preparo e emprego" já estaria contida na LC 97/1999);

(c) a regulamentação em questão deve ser feita mediante decreto do Presidente da República, não cabendo, para o caso, edição de portaria do Ministro da Defesa, uma vez que a matéria envolve questão também atinente ao Ministério do Meio Ambiente, e não seria admissível que o próprio ente controlado estabelecesse, unilateralmente, a incidência ou não do controle;

(d) a regulamentação estabelecida pelo Ministério da Defesa teria transformado a exceção legal em regra, permitindo que qualquer atividade ou empreendimento militar fosse dispensado do licenciamento ambiental por livre arbítrio das Forças Armadas, incluindo-se hospitais, residência de oficial, usina de asfalto e fábrica de dormentes (sendo que o IBAMA estaria concordando com tal prática, o que o MPF entende contra a lei);

(e) seria desprovida de razoabilidade a portaria editada, uma vez que transbordaria dos limites da função regulamentar, desvirtuando o comando legal, uma vez que as exceções legais devem ser aplicadas e interpretadas restritivamente;

(f) o IBAMA estaria ignorando o seu poder de polícia ambiental, uma vez que estaria permitindo que as Forças Armadas determinassem se um estabelecimento ou atividade demanda ou não licenciamento ambiental, em prejuízo da função de sua atribuição institucional.

O autor sustenta o cabimento da tutela de urgência e de evidência para o caso. No que tange à tutela de urgência, afirma que há plausibilidade jurídica do pedido, dados os argumentos antes elencados; afirma que há risco de dano, tendo em vista que a ausência de licenciamento ambiental põe em risco a natureza, com o desenvolvimento de atividades potencialmente poluidoras sem adequado controle. No que diz respeito à tutela provisória de evidência, afirma que a grande probabilidade de êxito da postulação deve permitir distribuição do ônus quanto ao tempo de tramitação do processo, de modo a desestimular a indevida resistência dos réus.

O pedido de tutela tem o seguinte teor:

Ante o exposto, requer o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:

(i) que seja concedida tutela provisória de urgência ou de evidência, nos termos dos arts. 300 e 311, IV, do CPC, determinando-se, com fixação de multa diária de 10.000,00 (dez mil reais), revertida na forma do art. 13 da Lei 7.347/85, em

caso de descumprimento, que: a) até que sobrevenha a edição de ato normativo escoreito, regulamentando o art. 7º, XIV, f, da LC 140/11, o IBAMA exija e a UNIÃO providencie o devido licenciamento ambiental de todos os empreendimentos e atividades militares, potencialmente poluidores, nos termos da legislação de regência, dando-se início aos processos subjacentes no prazo de 60 (sessenta) dias; e b) que compete ao IBAMA, e não às Forças Armadas, definir eventuais empreendimentos e atividades militares dispensados de licenciamento ambiental, na forma da lei, devendo a autarquia exercer tal atribuição;

(p. 17 do doc. INIC1 do ev. 1)

O pedido de mérito é este:

(iv) ao final, que seja julgada procedente a presente demanda:

a - determinando-se que: a) até que sobrevenha a edição de ato normativo escoreito, regulamentando o art. 7º, XIV, f, da LC 140/11, o IBAMA exija e a UNIÃO providencie o devido licenciamento ambiental de todos os empreendimentos e atividades militares, potencialmente poluidores, nos termos da legislação de regência, dando-se início aos processos subjacentes no prazo de 60 (sessenta) dias; e b) que compete ao IBAMA, e não às Forças Armadas, definir eventuais empreendimentos e atividades militares dispensados de licenciamento ambiental, na forma da lei, devendo a autarquia exercer tal atribuição;

b - fixando-se multa (a ser revertida na forma do art. 13 da Lei 7.347/85), no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por cada dia de descumprimento das determinações da alínea a; e

c - condenando-se os réus ao pagamento dos ônus sucumbenciais.

(p. 18 do doc. INIC1 do ev. 1)

O autor, juntamente à petição inicial, anexou o inquérito civil público relacionado (docs. PROCADM2 e PROCADM3 do ev. 1).

Decisão. A decisão do ev. 3 postergou a apreciação da tutela de urgência ou evidência para momento subsequente à contestação dos réus.

Contestação. A União contestou (ev. 8).

Os argumentos da União são os seguintes:

(a) o Ministro de Estado da Defesa teria editado a Portaria Normativa 15/MD-2016, no limite das atribuições conferidas pela Constituição, com observância ao disposto na LC 97/1999 e na al. 'f' do inc. XIV do art. 7º da LC 140/2011, e com

vistas a estabelecer as diretrizes para a declaração do caráter militar de atividades e empreendimentos da União;

(b) a portaria editada pelo Ministério da Defesa teria sido editada para regulamentar matéria de alçada da pasta, constituindo ato do Poder Executivo, com respeito ao inc. II do art. 84 e aos incs. I e II do art. 87 da Constituição, bem como à L 10.683/2003, em vigor até 30maio2017;

(c) o poder regulamentar seria prerrogativa conferida à Administração Pública, sendo possível que seja exercido não só mediante decreto do Presidente da República, mas também por intermédio de diversos atos normativos, editados por outras autoridades administrativas, também autorizadas a tanto, o que seria o caso;

(d) a dispensa do licenciamento ambiental das ações e empreendimentos de preparo e emprego das Forças Armadas deve ocorrer na forma estabelecida no ato normativo do Poder Executivo, nos limites dispostos na LC 97/1999, não havendo nem no texto da norma regulamentada pela Portaria Normativa nº 15/MD-2016 e nem mesmo na LC 97/1999 qualquer vinculação da matéria a um determinado tipo de ato regulamentar;

(e) a al. 'f' do inc. XIV do art. 7º da LC 140/2011 teria disciplinado os licenciamentos referentes a atividades e a empreendimentos de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, os destinados ao preparo e ao emprego das Forças Armadas, conforme disposto na LC 97/1999; essa lei complementar, por sua vez, no § 1º do art. 13, teria definido que o preparo compreende, entre outras, as atividades relacionadas a planejamento, organização e articulação, instrução e adestramento, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência e estruturação das Forças, de sua logística e mobilização, de modo que determinadas atividades e empreendimentos ficariam isentos de licenciamento ambiental pelo IBAMA, exigindo-se, para tanto, regramento, que adveio por ato do Poder Executivo;

(f) o legislador teria mantido a competência da União quanto ao controle ambiental em relação ao licenciamento das atividades e empreendimentos de caráter militar, "salvo naquelas de preparo ou emprego das Forças, como disposto na LC nº 97/99, que exigem para essa finalidade conhecimentos estratégicos específicos, alheias à competência dos órgãos ambientais do ente federal" (p. 10 do doc. CONT1 do ev. 8); a formulação da lei teria por finalidade resguardar bens jurídicos como a defesa nacional, a soberania nacional, a garantia dos Poderes constituídos, da lei e da ordem, e a participação em operação de paz;

(g) o licenciamento ambiental ter-se-ia tornado "entrave burocrático, que dificultava o preparo e o emprego das Forças Armadas no cumprimento das atribuições que lhe foram destinadas pela Constituição Federal" (p. 11 do doc. CONT1 do ev. 8);

(h) as ações de caráter militar não provocariam impactos ambientais significativos ao meio ambiente, sendo amplamente reconhecido o compromisso das Forças Armadas com a alta qualidade ambiental nas áreas militares;

(i) os empreendimentos e atividades militares de preparo e emprego das Forças Armadas teriam especificidades de difícil identificação por parte de outros órgãos da Administração Pública, tendo em vista dependerem de uma série de circunstâncias mutáveis relacionadas à tropa, ao terreno, aos equipamentos, ao ambiente internacional e outras situações inusitadas e/ou emergentes; assim, seria inviável a especificação taxativa das ações isentas ou não de licenciamento ambiental no ato normativo, fazendo-se necessária a análise de cada caso concreto e a respectiva declaração, pela autoridade competente, da atividade e empreendimento destinado ao preparo e emprego de cada uma das Forças, tendo em vista as competências próprias dos respectivos Comandos;

(j) a atribuição de definir o que são atividades e empreendimentos de caráter militar, relacionados ao preparo e emprego das Forças, que possam conflitar ou não com suas atribuições constitucionais seria do Presidente da República, do Ministro da Defesa e dos Comandos das Forças, e, não, do IBAMA;

(k) o IBAMA poderia discordar da classificação da atividade ou do empreendimento, o que atrairia deferência à posição do órgão ambiental fiscalizador;

(l) as Forças Armadas deveriam ser dotadas de meios legais e administrativos suficientes para o adequado cumprimento de suas atribuições constitucionais e legais, sob pena de a sociedade como um todo ser prejudicada;

(m) o MPF, ao afirmar que a legislação de regência não tem paralelo para o previsto na al. 'f' do inc. XIV do art. 7º da LC 140/2011, pretenderia, de forma velada, impugnar a própria constitucionalidade da referida norma, em relação ao que se absteria de fazê-lo, porque a alegação de inconstitucionalidade se confundiria com o pedido principal da causa, tornando inviável o controle difuso na via processual manejada;

(n) em relação aos casos elencados pelo MPF, quatro de sete empreendimentos teriam sido declarados de caráter militar, e, não, a sua totalidade;

(o) eventual decisão judicial no sentido de sustar os efeitos da portaria em questão caracterizaria indevido controle judicial do mérito do ato administrativo/normativo, em afronta ao princípio da independência e da separação dos Poderes.

O cerne das razões apresentadas é este:

Em resumo, os pedidos formulados pelo Ministério Público Federal devem ser julgados improcedentes pelas seguintes razões:

a) a Portaria Normativa nº 15/MD, de 2016, constitui ato do Poder Executivo hábil a regulamentar a alínea "f" do inciso XIV do art. 7º da Lei Complementar nº 140/2011, tornando possível o enquadramento de determinados empreendimentos e atividades de caráter militar na hipótese legal de dispensa do licenciamento ambiental, quando sejam destinados ao preparo e ao emprego das Forças Armadas, porquanto o referido ato normativo:

a.1) foi editado com base no poder regulamentar previsto no art. 87, parágrafo único, II, da Constituição Federal, que confere aos Ministros de Estado a competência para "expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos";

a.2) caracteriza legítimo exercício da competência outorgada pela Constituição Federal aos Ministros de Estado para exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência (art. 87, parágrafo único, I, da CF), auxiliando o Presidente da República quanto à direção superior da administração federal (art. 84, II, da CF);

a.3) versa sobre matéria da competência do Ministério da Defesa, nos termos do art. 27, VII, "c" e "f", da Lei nº 10.683/2001 (vigente à época) e do art. 31, III e VI, da Medida Provisória nº 782, de 31.5.2017, que recentemente alterou a organização da administração pública federal, mantendo as competências outorgadas à Pasta, especialmente quanto à doutrina, planejamento, organização, preparo e emprego das Forças Armadas;

a.4) é ato normativo secundário ou derivado, de caráter geral e abstrato, que está em consonância com a norma que se propõe a regulamentar (alínea "f" do inciso XIV do art. 7º da Lei Complementar nº 140/2011) e com as demais leis de regência, notadamente a Lei Complementar nº 97/1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas; e

a.5) não criou direito novo, não contrariou, restringiu ou ampliou a norma legal cujo conteúdo se propôs a explicitar, evidenciando que o Ministro da Defesa não extrapolou os limites do poder normativo que lhe foi conferido pela Constituição Federal, de modo que eventual intercessão do Poder Judiciário caracterizará ofensa ao princípio da independência e separação dos Poderes (arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF), além de indevida intromissão no mérito do ato normativo.

b) sem prejuízo da verificação cabível por parte do IBAMA, compete ao Ministério da Defesa e às Forças Armadas definir os empreendimentos e atividades de caráter militar destinados ao preparo e emprego das Forças Armadas, com o consequente enquadramento na hipótese legal de dispensa do licenciamento ambiental (art. 7º, XIV, "f", LC nº 140/2011), porquanto:

b.1) a legislação de regência outorgou ao Ministério da Defesa e aos Comandos Militares a competência para tratar da organização, do preparo e do emprego das Forças Armadas (art. 27, VII, "c" e "f", da Lei nº 10.683/2001, reproduzido no art. 31, III e VI, da Medida Provisória nº 782, de 31.5.2017). No mesmo sentido, a LC nº 97/1999 prevê que os Comandantes exercerão a direção e gestão da respectiva Força (art. 4º), que disporá dos meios necessários ao cumprimento de sua destinação constitucional e atribuições subsidiárias (art. 8º), além de que cabe aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica o preparo de seus órgãos operativos e de apoio, obedecidas as políticas estabelecidas pelo Ministro da Defesa (art. 13);

b.2) somente os próprios Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica detêm aptidão técnica, isto é, a expertise necessária para declarar o caráter militar de determinado empreendimento ou atividade, especialmente se eles são ou não destinados ao preparo e ao emprego das Forças Armadas, além de que os gestores ambientais não possuem a necessária visão estratégica relacionada à segurança nacional;

b.3) foi a Lei Complementar nº 140/2011, ao veicular legítima opção do legislador infraconstitucional, que dispensou determinados empreendimentos e atividades militares do licenciamento ambiental, cabendo às Forças Armadas, no exercício das competências que lhes são afetas, especificar, no caso concreto, quais são aqueles passíveis de enquadramento na exceção legal, observada a legislação de regência e as diretrizes estabelecidas pelo Ministro da Defesa por meio da Portaria Normativa nº 15/2016; e

b.4) o órgão da Advocacia-Geral União competente para prestar assessoramento jurídico ao IBAMA, por meio do Parecer nº 060/2013/CONEP/PFE/IBAMA/SEDE/PGF/AGU (já carreado aos autos pelo MPF), aprovado pelo Procurador-Chefe Nacional da PFE/IBAMA, reconheceu que a competência para definir o que tenha caráter militar, no termos do art. 7º, XIV, "f", da Lei Complementar nº 140/2011, é do próprio Ministério da Defesa (ou da Presidência da República), já que a autarquia ou mesmo seu órgão jurídico não detém a expertise necessária para fazê-lo.

A União requer, então, o indeferimento do pedido de tutela antecipada e a improcedência dos pedidos.

Contestação. O IBAMA contestou (ev. 9).

Os argumentos apresentados resumem-se aos seguintes:

(a) não competiria ao IBAMA o licenciamento de atividades de preparo e emprego das forças armadas, por expressa disposição da al. 'f' do inc. XIV do art. 7º da LC 140/2011, caso em que se verificaria, justamente, exceção aos licenciamentos de competência da autarquia;

(b) na ponderação entre defesa do meio ambiente e defesa do território nacional, prevaleceria a segurança nacional, sem que com isso se elimine a defesa do meio ambiente, de modo que, mesmo quando não sujeitos a licenciamento os empreendimentos que envolvam preparo e emprego das Forças Armadas, há necessidade de autorização para corte de vegetação e para monitoramento ambiental;

(c) o tráfico de drogas dentro da selva amazônica e outras atividades ilícitas, além de eventual agressão estrangeira ou tomada de território imporiam que as Forças Armadas não se submetessem a pedido de licenciamento ambiental, uma vez que tais medidas causariam entraves e prejudicariam estratégias de defesa; nesse contexto, não seria estranha à Constituição "a restrição de direitos de primeira geração para o fim de garantir as instituições e estado de direito tais como o estado de defesa e estado de sítio" *[sic]*;

(d) a inexistência de licenciamento das instalações militares em questão não significaria liberdade e falta de controle total, no caso de atividade potencialmente poluidora;

(e) o Hospital Militar de Área de Porto Alegre viria tendo suas "atividades potencialmente poluidoras monitoradas pelo IBAMA, tendo inclusive se adequado às regras de tutela do meio ambiente" *[sic]*; ademais, eventual "desconforto para a vizinhança pela emissão de material particulado" deveria "ser apurado em termos de direito de vizinhança (Código Civil, art. 1277 e ss.), não sob a ótica do direito ambiental, como pretende a presente ACP" *[sic]*; a União, assim, não se teria recusado a cumprir as diretrizes ambientais de qualidade, estando, ao contrário, em processo de substituição das caldeiras, o que já teria sido concluído;

(f) as atividades de preparo e emprego das Forças Armadas estariam excluídas da obrigatoriedade do licenciamento ambiental, nos termos da al. 'f' do inc. XIV do art. 7º da LC 140/2011;

(g) a LC 140/2011 não exigiria, "em nenhum momento", que o ato do Executivo fosse decreto, referindo apenas "ato do Poder Executivo", e, não, do Chefe do Poder Executivo - assim, qualquer autoridade com competência para tratar de assuntos militares poderia desempenhar tal atividade de definição das atividades; ademais, não haveria conhecimento técnico do IBAMA a balizar a definição de preparo e emprego das Forças Armadas;

(h) o fato de determinados empreendimentos e atividades destinados ao preparo e ao emprego das Forças Armadas não excluiria, mitigaria ou afastaria a adoção de mecanismos de proteção apropriados, para a manutenção do patrimônio histórico, cultural e ambiental que forem aplicáveis em cada caso.

Este é, enfim, o requerimento:

Diante do exposto requer a total improcedência do pedido face à observância pela administração dos dispositivos constitucionais incidentes na espécie bem como a expressa exclusão da submissão das atividades de emprego e preparo das forças armadas do licenciamento das atividades junto ao IBAMA.

(p. 18 do doc. CONTI do ev. 9)

Conclusão. O processo veio concluso para decisão (ev. 10).

Decisão. A decisão do ev. 11 determinou conclusão para sentença.

Concluso. O processo veio concluso para sentença (ev. 12).

Fundamentação. Aptidão para proferimento de sentença. A matéria é nitidamente de direito e independe de apreciação fática mais aprofundada, não demandando outras provas para além das já juntadas neste processo.

As contestações trouxeram alegações que não exigem réplica pelo autor.

Incide a hipótese do inc. I do art. 355 do CPC2015, que prevê o julgamento antecipado do pedido, quando não há necessidade de produção de outras provas. O processo está apto a ser sentenciado.

Competência para (e obrigação de) definir empreendimentos e atividades militares que demandam licenciamento ambiental. *Considerações iniciais.* O MPF pleiteia que seja declarado que a definição dos eventuais empreendimentos e atividades militares dispensados de licenciamento ambiental compete ao IBAMA, devendo a autarquia exercer essa atribuição (pedido *iv, a, b*). Os argumentos para tal pleito centram-se em aspectos relativos a vícios na Portaria Normativa nº 15/2016, do Ministério da Defesa, que teria estabelecido os empreendimentos e atividades militares destinados ao preparo e ao emprego das Forças Armadas dispensados de licenciamento ambiental.

A controvérsia diz respeito, precipuamente, à interpretação da al. 'f' do inc. XIV do art. 7º da LC 140/2011:

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

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:
[...]

f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças

Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;

O que é pacífico é que, com o advento da LC 140/2011, à luz do dispositivo citado, pode-se concluir o seguinte quanto ao licenciamento: (1) é ação administrativa da União promover o licenciamento de empreendimentos e atividades de caráter militar (regra geral), (2) mas (exceção) os empreendimentos e atividades de caráter militar previstos no preparo e emprego das Forças Armadas (nos termos de ato do Poder Executivo e conforme o disposto na LC 97/1999) não se submetem ao licenciamento ambiental.

O que se discute é, por um lado, se o "ato do Poder Executivo" a que se refere esse dispositivo pode constituir-se em portaria normativa editada pelo Ministro da Defesa, tal como ocorreu, e, por outro, se os limites desse ato correspondem à definição ou à enumeração dos empreendimentos e atividades de caráter militar destinados a preparo e emprego das Forças Armadas. O que está em questão, portanto, à luz dos argumentos suscitados pelo autor, são aspectos atinentes à origem e ao conteúdo desse ato.

Autoridade competente para editar o "ato do Poder Executivo" mencionado na al. 'f' do inc. XIV do art. 7º da LC 140/2011. É questão fundamental deste processo definir se a portaria normativa elaborada pelo Ministério da Defesa é ato válido para o fim de especificar quais são os empreendimentos e as atividades militares considerados de "preparo e emprego das Forças Armadas", caracterização essa que implicaria a dispensa de esses empreendimentos e atividades submeterem-se ao licenciamento ambiental pelo IBAMA.

Sob um ponto de vista estritamente formal, a expressão "ato do Poder Executivo" poderia corresponder ao ato editado tanto pelo próprio Presidente da República quanto pelos Ministros de Estado. Em outras palavras, o ato editado pelo Ministro da Defesa não deixa de ser ato do Poder Executivo. Apesar disso, como se vê a seguir, não atende a exigências materiais de controle, caras no que diz respeito ao Direito Ambiental.

Sob um ponto de vista material, por outro lado, em relação ao conteúdo da especificação dos empreendimentos e as atividades militares considerados de "preparo e emprego das Forças Armadas", entende-se que tal atribuição não pode ser executada pelo Ministério da Defesa, pelas razões sistemáticas a seguir apresentadas.

O "ato do Poder Executivo" previsto na al. 'f' do inc. XIV do art. 7º da LC 140/2011 estabelece os empreendimentos e as atividades militares previstos no preparo e emprego das Forças Armadas dispensados de licenciamento ambiental. O ato em questão estabelece, portanto, os empreendimentos e atividades militares que constituem exceção ao dever de

licenciamento ambiental, desobrigando, assim, as Forças Armadas a realizá-los nesses casos.

Ocorre que, em se conferindo ao Ministério da Defesa a atribuição de definir os empreendimentos e atividades militares passíveis ou não de licenciamento ambiental, estar-se-ia conferindo a altíssimo cargo da estrutura das Forças Armadas (veja-se o art. 9º da LC 97/1999) o papel de dispensar o licenciamento ambiental que deve ser levado a cabo pela própria instituição de que faz parte. Em outras palavras, permitir-se-ia que a própria instituição a quem incumbida a realização do licenciamento ambiental dispensasse a si mesma de tal responsabilidade.

É princípio básico em matéria de regulação ambiental que o regulado não possa regular-se a si mesmo. Tal concepção independe do conhecimento técnico ou da respeitabilidade da conduta do regulado: é premissa da lógica da regulação que uma estrutura reguladora dotada de imparcialidade no julgamento possa realizar a devida avaliação. Assim, no presente caso, não pode o próprio licenciado dizer quando estará ou não submetido a licenciamento. Apesar da sabida seriedade, da postura técnica e da preocupação com a matéria de proteção ambiental, as Forças Armadas não podem, à vista da lógica da regulação em matéria ambiental, ser dotadas de poderes para autorregular-se, de modo a definir quando devem ou não necessitar de licenciamento ambiental para suas atividades e para seus empreendimentos. A necessidade de autorização para corte de vegetação e o monitoramento ambiental, como parecem fazer crer os réus, não elidem a importância do licenciamento ambiental como procedimento que, de modo mais completo e abrangente, trata dos riscos ambientais.

É essa a razão material pela qual a portaria normativa do Ministério da Defesa não é ato capaz de definir os casos de imunidade a licenciamento dos empreendimentos e atividades militares. É por isso que, abstratamente, o ato poderia ser editado pelo Ministério da Defesa; concretamente, no entanto, em razão de seu conteúdo, tal atribuição é, ao menos da forma como editada, vedada a tal Ministério. Em síntese, a mera enunciação de que o ato deve ter origem no Poder Executivo não permite que seja editado, no caso, pelo Ministro da Defesa.

Não se pode ignorar que, dadas as instituições para as quais a regulação em comento tem efeitos, o Ministério do Meio Ambiente (acompanhado pelo IBAMA, no âmbito da Administração Indireta) e o Ministério da Defesa devem estar envolvidos na adequada configuração dos limites do que se entende como empreendimentos e atividades militares de preparo e emprego de Forças Armadas passíveis de dispensa de licenciamento ambiental. As opiniões técnicas das pastas atinentes à proteção ambiental e à defesa nacional devem ser compatibilizadas, o que depende da atuação centralizadora do Chefe do Poder Executivo para tanto.

Dessa maneira, o IBAMA deve, sim, participar do processo de definição do que é passível de licenciamento ambiental, no âmbito das atividades

e empreendimentos das Forças Armadas, mormente porque se trata de questões que dizem respeito à proteção e à segurança ambiental. Nesse contexto, por certo, a sociedade não estará sendo prejudicada com maior controle. Tal entendimento está em consonância, aliás, com o que afirma a União, quando refere que o IBAMA poderia discordar de eventual classificação de atividade ou empreendimento das Forças Armadas, o que atrairia a deferência para o entendimento da autarquia: ora, se há deferência ao entendimento do IBAMA quanto a tal classificação, não é porque deveria e deve participar da especificação de quais atividades e empreendimentos militares deverão estar dispensados do licenciamento ambiental?

O ato em questão, portanto, deve ser editado pelo Presidente da República, porque a ele compete a consideração acerca de aspectos que digam respeito não apenas às Forças Armadas em si, por meio do Ministério da Defesa, mas também à específica proteção do meio ambiente sustentável, por meio do Ministério do Meio Ambiente (com participação do IBAMA). Apenas pela via da articulação da proteção da segurança nacional com a proteção ambiental é que se poderá falar na devida salvaguarda de ambos os interesses nacionais, que têm de estar, por certo, em harmonia. O Presidente da República - como chefe do Poder Executivo (art. 76 da Constituição) e como autoridade que exerce o comando supremo das Forças Armadas (inc. XIII do art. 84 da Constituição) - é que deve, no caso, editar o tal "ato do Poder Executivo" a que se refere a al. 'f' do inc. XIV do art. 7º da LC 140/2011.

Ressalte-se que a medida de impor a participação do Ministério do Meio Ambiente para tal decisão não ignora a necessidade apontada de defesa nacional, de proteção da soberania nacional, de salvaguarda dos Poderes constituídos, da lei e da ordem e da participação das Forças Armadas em operações de paz. O que é necessário é compatibilizar a proteção a todas essas instituições com a proteção ambiental, a ser dinamizada, sempre que preciso, por uma instância técnica competente e dotada de conhecimento específico.

Não se está a dizer que as Forças Armadas não têm preocupação com o meio ambiente sustentável. Por certo, não se trata disso, mas, sim, de que se estabeleçam mecanismos de proteção ambiental pela via do controle - a doutrina do Direito Administrativo e do Direito Ambiental tem, cada vez mais, abordado a necessidade de controles recíprocos das instituições, como forma de bem assegurar a proteção das finalidades institucionais, assegurando harmonia e favorecendo o trabalho integrado. É este o caso.

Igualmente, não se está a ignorar o compromisso das Forças Armadas com o meio ambiente, compromisso que é sabido existir. Trata-se, em verdade, de respeitar a necessidade de licenciamento como forma de referendar o conhecimento técnico do IBAMA em matéria ambiental, mediante a exigência do devido licenciamento, quando for o caso: há que se conceder deferência ao IBAMA, também, no que tange ao seu conhecimento sobre os casos que demandam, obrigatoriamente, licenciamento ambiental.

Faz-se importante referir que considerar o licenciamento ambiental como "entrave burocrático" é ignorar, de modo irresponsável, a importância dos sistemas de controles em matéria ambiental, causando surpresa que o IBAMA venha a defender posição tão avessa às suas finalidades institucionais mesmas. Ademais, é de se observar que a União não deixa concretamente claro, em nenhum momento, qual o risco decorrente do licenciamento de atividades desempenhadas pelas Forças Armadas, quando não se enquadrarem na exceção da al. 'f' do inc. XIV do art. 7º da LC 140/2011.

Extensão do significado da expressão "preparo e emprego das Forças Armadas". É de observar-se que a expressão "empreendimentos e atividades de caráter militar previstos no preparo e emprego das Forças Armadas" não tem significado de todo aberto, isto é, tem um núcleo de significado que permite perceber as balizas de seu conteúdo. Isso significa que o Poder Executivo, ao editar o ato que especifica quais são esses empreendimentos e atividades destinados ao preparo e ao emprego das Forças Armadas e passíveis de dispensa de licenciamento ambiental, não recebeu do legislador uma carta em branco.

O Juízo não pode e não deve substituir-se ao Poder Executivo na especificação dos empreendimentos e atividades militares destinados ao preparo e emprego das Forças Armadas a serem dispensados do licenciamento ambiental. Apesar disso, cabe ao Poder Judiciário controlar os abusos cometidos na exagerada extensão de significação das expressões linguísticas, uma vez que é possível o controle judicial do ato, no caso de usurpação do sentido da lei, quando há, por exemplo, inclusão do que está fora do conceito ou exclusão do que está dentro do conceito. É importante citar que a lógica intrínseca, no caso, encontra-se no inc. IV do art. 84 da Constituição, uma vez que compete ao Presidente da República a fiel execução das leis.

Assim, o ato em questão do Poder Executivo deve contemplar a mera especificação de empreendimentos e atividades militares considerados de preparo e emprego de Forças Armadas e, nesse contexto, dispensados de licenciamento, de modo a não usurpar do poder regulamentar conferido (no escopo da norma).

Impõe-se ressaltar que não se conferiu total dispensa de licença ambiental aos empreendimentos e às atividades militares como um todo. Do contrário, a exceção tornar-se-ia a regra. Cita-se, aqui, Carlos Maximiliano:

*O Código Civil explicitamente consolidou o preceito clássico – *Exceptiones sunt strictissimae interpretationis* ("interpretam-se as exceções estritissimamente"), no art. 6º da antiga Introdução, assim concebido: "A lei que abre exceção a regras gerais, ou restringe direitos, só abrange os casos que especifica".*

[...]

As disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas, ou contra o Direito comum; por isso não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente. Os contemporâneos preferem encontrar o fundamento desse preceito no fato de se acharem preponderantemente do lado do princípio geral as forças sociais que influem na aplicação de toda regra positiva, como sejam os fatores sociológicos, a Werturteil dos tudescos, e outras.

(MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 21.ed. Rio de Janeiro, Forense, 2017, pp. 205-207)

Nesse contexto, refira-se, exemplificativamente, que a inclusão de hospitais, residências de oficiais, usina de asfalto e fábrica de dormentes nas atividades dispensadas de licenciamento ambiental bem demonstra a usurpação dos limites semânticos de "preparo e emprego das Forças Armadas". Um "ato do Poder Executivo" tal que elencasse como atividades e empreendimentos de preparo e emprego das Forças Armadas tudo quanto fosse realizado por estas acabaria por tornar a própria exceção (de dispensa de licenciamento) como regra, em manifesta subversão da norma - por certo, tal não seria aceitável.

Sabe-se que nem todos os empreendimentos militares devam ser licenciados, assim como se tem ciência de que o Poder Judiciário não pode fazer as vezes do Poder Executivo, na definição do conteúdo da regulamentação em comento. Apesar disso, não se pode manter em omissão permanente a definição das atividades e dos empreendimentos militares passíveis de licenciamento ambiental, tampouco se pode cancelar indevida extensão das exceções em que se dispensa essa mesma espécie de licenciamento.

Licenciamento ambiental de todos os empreendimentos e atividades militares potencialmente poluidores pelo IBAMA. O MPF pede, ainda, que, até que sobrevenha o devido ato normativo a regulamentar a al. 'f' do inc. XIV do art. 7º da LC 140/2011, o IBAMA deve exigir, e a União deve providenciar o licenciamento ambiental de todos os empreendimentos e atividades militares potencialmente poluidores, nos termos da legislação de regência (pedido *iv, a, a*).

A medida, se aplicada de modo imediato, apenas viria a efetivar-se como mecanismo de pressão ao Poder Executivo, para a correta regulamentação. A exigência é inexequível e importaria em significativa quantidade de trabalho sem utilidade, dada existência de empreendimentos que, de fato, acabariam por não se submeter a licenciamento.

A obrigatoriedade em questão, portanto, não comporta razoabilidade, uma vez que ignoraria a existência de exceções à necessidade de licenciamento. Se a situação atual é de, tendentemente, a exceção virar a regra, ocorreria, com uma decisão dessa natureza, o inverso: a regra ignoraria qualquer possibilidade de exceção.

A despeito de tais considerações, é preciso observar que o IBAMA manteve-se em postura inerte quanto à dispensa de licenciamento de todas as atividades e empreendimentos militares, o que se revela incompatível com a própria redação da LC 140/2011. O IBAMA, por suas manifestações, chega a anuir com a desnecessidade de proteção ambiental, no que tange a tais empreendimentos e atividades. Exemplificativamente, aliás, soa, no mínimo, estranho que o IBAMA afirme que a poluição por material particulado oriundo do Hospital Militar de Área de Porto Alegre seja problema de "desconforto para a vizinhança" e, não, efetivo problema ambiental.

A posição do IBAMA, por certo, não pode e não deve ser essa. O dever de defender o meio ambiente é imposto ao Poder Público, nos termos do art. 225 da Constituição. Esse dever torna-se mais evidente ainda, quando se trata de figura que detém o poder de polícia administrativa ambiental, realizando as atividades de licenciamento e de fiscalização e controle.

O IBAMA, pois, deve ser condenado a realizar os licenciamentos que lhe forem incumbidos de acordo com o ato de regulamentação devidamente editado.

Tutela de urgência. O MPF requer tutela de urgência na inicial.

O cumprimento do decidido nesta sentença tem a possibilidade de dar-se de modo imediato, à luz da interpretação do art. 14 da L 7.347/1985, que dispõe que a regra, no caso da ação civil pública, é que eventual recurso seja recebido apenas no efeito devolutivo, podendo o juiz conferir efeito suspensivo para o fim de evitar dano irreparável à parte. É o que se colhe do seguinte precedente do Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EFEITO SUSPENSIVO. ART. 14. LEI 7.347/85. FUMUS BONI IURIS. PERICULUM IN MORA. EFEITO DEVOLUTIVO. REGRA. REVISÃO. FATOS. SÚMULA 07/STJ.

1. Na ação civil pública, os recursos devem ser recebidos, em regra, apenas no efeito devolutivo, ressalvados os casos de iminente dano irreparável às partes, em que poderá ser conferido efeito suspensivo, na forma do art. 14, da Lei n.º 7.347/85. Precedentes.

2. É vedado, em sede de recurso especial, revolverem-se os elementos fático-probatórios da demanda a fim de demonstrar a inconveniência da execução imediata da sentença de 1º grau, nos termos da Súmula 07/STJ.

3. Recurso especial não provido.

(Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso Especial 1125494/SP, Rel. Min. Castro Meira, j. em 13abr.2010, DJe 23abr.2010)

O mesmo entendimento é apresentado neste outro julgado:

PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - SENTENÇA CONDENATÓRIA - RECURSO RECEBIDO APENAS NO EFEITO DEVOLUTIVO - EXECUÇÃO PROVISÓRIA MOVIDA PELO MPF EM FACE DA UNIÃO E OUTROS RÉUS, NA DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS - POSSIBILIDADE - ART. 588 DO CPC - ART. 14 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI N. 7.347/85).

1. Os autos tratam de agravo regimental interposto em face de decisão de minha lavra (fls. 172/174) que permitiu o seguimento da execução provisória movida pelo MPF em face da União e demais corréus, em razão de sentença proferida nos autos da ação civil pública n. 99.0001418-9, com apelação recebida apenas no efeito devolutivo; recebimento esse não-impugnado a tempo e modo pela União.

2. As normas processuais que regulam a ação civil pública estão na Lei n. 7.347/85, aplicando-se o CPC, tão-somente, de forma subsidiária. Daí porque se dizer que a regra do recebimento da apelação contra sentença proferida em seu âmbito é apenas no efeito devolutivo; podendo ou não o juiz conferir o efeito suspensivo diante do caso concreto, como especifica o art. 14 da referida Lei.

Não existe erro no acórdão recorrido, na medida em que o recurso de apelação da União foi recebido apenas no efeito devolutivo e, como se viu, é permitido ao magistrado assim proceder em sede de ação civil pública. E ainda, por outro lado, nenhum recurso foi interposto contra este juízo de admissibilidade da apelação, razão pela qual preclusa ficou a matéria, não podendo a recorrente, agora, por vias transversas, buscar o efeito suspensivo.

3. O Ministério Público Federal é o autor da ação civil pública e da execução provisória. Ao querer executar provisoriamente a condenação, age no exercício regular de seu direito, ou melhor, no exercício regular da tutela dos direitos difusos e coletivos.

4. É de se ver, ainda, que o não-cabimento da execução provisória deve estar espelhado nas hipóteses em que impossível a antecipação dos efeitos da tutela ou o deferimento de liminares contra a Fazenda Pública, como, por exemplo, nas hipóteses do art. 2º-B da Lei n. 9.494/97, com a redação dada pela Medida Provisória 2180-32/2001, que elenca decisões que tenham por objeto liberação de recurso, inclusão em folha de pagamento, concessão de aumento ou extensão de vantagens a servidores públicos.

5. Também o STJ, soberano na interpretação da legislação infraconstitucional, não toma por incompatível a execução provisória contra a Fazenda Pública com o sistema de precatórios, desde que se trata de quantia incontroversa. Precedente da Corte Especial (EREsp 721791/RS).

6. Não pode a União inovar em sua tese para tentar discutir, especificamente e de modo isolado, a regra do art. 100, § 1º, da CF, que, ainda por cima, traduz questão de natureza eminentemente constitucional, não passível de conhecimento em sede de recurso especial.

Agravo regimental improvido.

(Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Agravo Regimental no Recurso Especial 436.647/RS, Rel. Min. Humberto Martins, j. em 26ago.2008, DJe 7nov.2008)

Embora seja possível que os efeitos desta sentença em ação civil pública sejam imediatos, as medidas a serem determinadas demandam um prazo viável para a sua realização.

Assim, deve-se conceder o prazo de 120 dias, a contar da data de intimação desta sentença, para que a União edite o devido ato de regulamentação dos empreendimentos e atividades militares de preparo e emprego das Forças Armadas dispensados de licenciamento ambiental, ato esse que deverá ser firmado pelo Chefe do Poder Executivo, com participação das pastas do Ministério da Defesa e do Ministério do Meio Ambiente (sendo este acompanhado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, entidade da Administração Indireta responsável pelos licenciamentos ambientais em questão).

O prazo concedido justifica-se porque se considera como o mínimo razoável para que o Poder Executivo possa desincumbir-se de seu poder-dever de regulamentar, de forma adequada, a matéria em questão.

Nesse contexto, tendo em vista que já é o próprio conteúdo da sentença que se está a executar, resta prejudicada a apreciação da tutela de urgência.

Multa. Descabe, no caso, o arbitramento de multa diária, considerando que não se pressupõe o descumprimento da decisão judicial pela União e pelo IBAMA.

O comportamento contrário à presente decisão, se comprovado, implicará a análise do Juízo acerca da situação fática relacionada, ensejando, aí, sim, eventualmente, o arbitramento de multa, bem como as demais providências cabíveis, considerando a necessidade de observância do conteúdo do julgado.

Ônus sucumbenciais. No que tange à sucumbência, por aplicação de critério de simetria, veda-se que o Ministério Público tanto pague quanto receba honorários. É incabível, portanto, a condenação da ré ao pagamento de honorários ao MPF. Citam-se os seguintes julgados, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FIXAÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE.

(...) 2. A jurisprudência da Primeira Seção deste Superior Tribunal é firme no sentido de que, por critério de absoluta simetria, no bojo de ação civil pública não cabe a condenação da parte vencida ao pagamento de honorários advocatícios em favor do Ministério Público.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(Superior Tribunal de Justiça, Primeira Turma, Rel. Min. Sérgio Kukina, AgRg no AREsp 221.459/RJ, j. 18abr.2013, DJe 23abr.2013 - grifos nossos)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. AGENTE POLÍTICO. LEGITIMIDADE PASSIVA. TIPICIDADE. DOLO. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. ELEMENTOS DE PROVA. REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. HONORÁRIOS FIXADOS EM FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE.

(...) 4. A Primeira Seção, ao julgar os EREsp 895.530/PR, de relatoria da Ministra Eliana Calmon, por maioria, firmou que, em ação civil pública movida pelo Parquet, devem ser seguidas as seguintes balizas: I) o Ministério Público não pode auferir honorários por vedação constitucional, consoante o art. 128, § 5º, II, letra "a", da Constituição da República; II) aplicam-se estritamente os critérios previstos nas regras específicas da Lei 7.347/85, quanto à verba honorária; III) o STJ entende que o Ministério público somente pode ser condenado ao pagamento de honorários advocatícios apenas nos casos de prova irrefutável de sua má-fé e; IV) dentro de critério de absoluta simetria, se o Ministério Público não paga os honorários, também não deve recebê-los. (Precedente: REsp 1099573/RJ, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 27/04/2010, DJe 19/05/2010).

Recurso especial parcialmente conhecido e parcialmente provido.

(Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, REsp 1264364/PR, j. em 6mar.2012, DJe 14mar.2012 - grifos nossos)

Não há condenação a honorários sucumbenciais, portanto.

Dispositivo. Pelo exposto, **julgo parcialmente procedente esta ação** para o fim de

(a) condenar a *União* à obrigação de fazer de, no prazo de 120 dias, a contar da data de intimação desta sentença, editar o devido ato de regulamentação dos empreendimentos e atividades militares de preparo e emprego das Forças Armadas dispensados de licenciamento ambiental, ato esse que deverá ser firmado pelo *Chefe do Poder Executivo*, com participação das pastas do *Ministério da Defesa* e do *Ministério do Meio Ambiente* (sendo este acompanhado pelo *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*, entidade da Administração Indireta responsável pelos licenciamentos ambientais em questão).

(b) condenar o *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* à obrigação de fazer de realizar os licenciamentos que lhe forem incumbidos, de acordo com o ato acima referido.

Sem custas e sem honorários de advogado.

Intimem-se.

Documento eletrônico assinado por **CLARIDES RAHMEIER, Juíza Federal Substituta na Titularidade Plena**, 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 **710005170858v18** e do código CRC **bf368656**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): CLARIDES RAHMEIER
Data e Hora: 13/11/2017 21:01:40
