



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1856031 - SP (2020/0001750-7)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **KLM CIA REAL HOLANDESA DE AVIACAO**
ADVOGADO : **VALÉRIA CURI DE AGUIAR E SILVA STARLING - SP154675**
RECORRIDO : **AGENCIA NACIONAL DE AVIACAO CIVIL - ANAC**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**
INTERES. : **MUNICÍPIO DE GUARULHOS**
PROCURADORES : **EDSON QUIRINO DOS SANTOS - SP124862**
: **RODRIGO MAXIMIANO RIBEIRO DE OLIVEIRA - SP188808**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. GASES POLUENTES EXPELIDOS DURANTE OS SERVIÇOS DE AVIAÇÃO CIVIL. PRODUÇÃO DE PROVAS. INDEFERIMENTO. JULGAMENTO ANTECIPADO. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO CUJA FUNDAMENTAÇÃO NÃO É IMPUGNADA DE FORMA ADEQUADA E SUFICIENTE. RECURSO CONHECIDO EM PARTE E NÃO PROVIDO.

DECISÃO

Trata-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEDIDAS MITIGADORAS DE DANOS AMBIENTAIS CAUSADOS POR COMPANHIA AÉREA. PRETENSÃO INFUNDADA. AUSÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. INDEFERIMENTO DE PROVA PERICIAL. PODER INSTRUTÓRIO DO JUIZ. SENTENÇA PROLATADA POR JUIZ ESTADUAL. INTERVENÇÃO DA ANAC SUPERVENIENTE. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL PARA JULGAR A APELAÇÃO. IMPROVIMENTO.

1. A ação foi ensejada pelo alegado dano ambiental causado pela ré KLM Royal Dutch Airlines (Companhia Real Holandesa de Aviação), companhia aérea, decorrente de suas atividades comerciais desenvolvidas a partir do Aeroporto Internacional de São Paulo, através de suas aeronaves. Assim, segundo a parte autora, a ré deve adotar medidas mitigadoras dos impactos ambientais, em especial no que diz respeito à emissão de dióxido de carbono e outros gases poluentes, que contribuem para o efeito estufa, repercutindo negativamente nas mudanças climáticas.

2. Considerando que uma das atribuições da ANAC é "conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos", nos termos do artigo 8º,

XIV, da Lei nº 11.182/05, é nítido seu interesse jurídico em intervir neste feito, pois eventual procedência do pedido inicial, no sentido de imposição de medidas mitigadoras de danos ambientais à delegatária do serviço público decorrentes de danos causados pelo exercício de sua atividade-fim, irá repercutir diretamente na relação jurídica existente entre ela, representante da União, e a ré, podendo até mesmo comprometer a viabilidade econômica de operação do transporte aéreo, conforme alega a agência (fl. 672).

3. Ausência de nulidade da r. sentença prolatada pelo Juízo Estadual, pois, naquele momento, era o órgão jurisdicional competente para processar e julgar a presente demanda, já que a ANAC apenas deduziu pedido de intervenção no processo, demonstrando seu interesse jurídico, após o feito ser sentenciado.

4. Não há se falar em extinção do processo por ilegitimidade ativa ad causam do Parquet estadual, pois, embora o artigo 37, I, da LC nº 75/93 imponha ao Ministério Público Federal o exercício de funções nas causas de competência dos Juízes Federais, o §5º, do artigo 5º, da Lei nº 7.347/85 permite o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados nas ações civis públicas.

5. Conquanto tanto a parte autora quanto a ré tenham postulado pela produção de provas, vislumbro que não seriam necessárias para o julgamento do mérito, uma vez que não influenciariam no convencimento do órgão julgador, já que a pretensão ministerial revela-se totalmente descabida, sendo de rigor manter a sentença de improcedência da ação.

6. O requerente não alega que a ré estaria degradando o meio ambiente através da emissão de poluentes que extrapolariam o necessário para a consecução das atividades de transporte aéreo, o que poderia ensejar a responsabilização pela prática de ilícitos penais, reclamando a produção de prova pericial para demonstrar o alegado, mas sustenta apenas que o mero exercício de sua atividade -fim causa inevitáveis danos ambientais que merecem ser compensados.

7. A alta relevância social dos serviços prestados pelas companhias aéreas, transportando pessoas e cargas entre vários pontos do território nacional e mundial, contribuindo para o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, não pode ser prejudicada pela imposição de obrigações não impostas pela poder concedente, até que o custo delas teria reflexos no valor das passagens aéreas e demais despesas, prejudicando, em última medida, o usuário.

8. Não houve qualquer violação ao princípio da ilegalidade, segundo o qual "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 50, II, CF), pois a empresa, uma vez preenchendo os requisitos exigidos pelos órgãos públicos competentes, foi contemplada pela delegação do serviço público.

9. Apelação improvida.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 1125/1135).

A parte recorrente alega, além da ocorrência de divergência jurisprudencial, como comprovaria o REsp 1.394.025/MS, violação dos arts. 7º, 10, 156, 355, 369, 370, 374 e 464 do CPC/1973, do art. 4º, 9º, 14 da Lei n. 6.938/1981 e do art. 12.187/2008, sustentando, em síntese (fls. 1157/1176):

Apesar de o Licenciamento Ambiental ser o procedimento administrativo pelo qual o órgão competente analisa a viabilidade ambiental de uma atividade, no caso concreto, o julgamento antecipado da lide não permitiu

a demonstração de que ele tenha, de fato, levado em consideração o lançamento de gases poluentes na atmosfera, ou ainda, se houve previsão do aumento gradual, no decorrer dos anos, do volume operacional do aeroporto.

Em se tratando de presunção relativa, ela pode ser afastada por prova em sentido contrário, motivo pelo qual, não pode o Julgador afastar a oportunidade do Autor de exercer o contraditório. Ademais, a complexidade da matéria e a amplitude de seus desdobramentos exige a análise de informações científicas sendo imprescindível a produção de prova pericial para se trazer aos autos o conhecimento técnico necessário para fundamentar a decisão.

[...]

Havendo o reconhecimento de que a atividade de transporte aéreo emite gases poluentes, não resta alternativa ao poluidor senão restaurar, ou subsidiariamente, mitigar e compensar os danos causados. O fato de a degradação ser "inerente à própria atividade-fim das companhias aéreas", não é capaz de infirmar as obrigações legais impostas ao poluidor.

O fato de não se ter um índice expresso de tolerância não torna a atividade não poluidora. Nada impede que uma atividade, ainda que lícita, efetivamente produza poluição. É exatamente este o caso aqui analisado. Havendo a narração de dano ambiental, a exemplo do que foi descrito na exordial, incide, na ausência de norma específica, a cláusula geral de reparação contida no artigo 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, a qual determina, inclusive, que a responsabilidade civil ambiental é objetiva bastando apenas a demonstração do dano e do nexa causa.

Ainda que a Ré tenha cumprido todos os requisitos para a concessão da delegação, o que não foi confirmado nos autos, o dever legal de diminuição das emissões de gases poluentes impõe a revisão das contrapartidas anteriormente impostas.

Por derradeiro, consigne-se que os argumentos econômicos, apontados pelo decisum, desprezam os efeitos da poluição atmosférica na vida e saúde humana, não constituindo justificativa válida para eximir a responsabilidade de reparar a lesão. A submissão da questão ambiental à conveniência da ordem econômica, é uma inversão de valores que não se coaduna com a Ordem Constitucional.

Contrarrrazões apresentadas por KLM COMPANHIA REAL HOLANDESA DE AVIAÇÃO, nas quais pede, preliminarmente, o não conhecimento do recurso e, no mérito, seu desprovimento (fls. 1198/1220).

Parecer do Ministério Público Federal pelo provimento do recurso (fls. 1252/1256).

É o relatório. Decido.

Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC (Enunciado n. 3 do Plenário do STJ).

O recurso se origina de Ação Civil Pública ajuizada, em 2010, pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra KLM – ROYAL DUTCH AIRLINES, objetivando condená-la em “obrigação de fazer, em prazo a ser fixado em sentença, consistente em adquirir e recuperar um imóvel, preferencialmente no Município de Guarulhos ou na mesma bacia hidrográfica, com área suficiente para que seja efetuado o plantio de espécies vegetacionais em quantidade necessária para absorver integralmente as emissões de gases estufa e demais poluentes decorrentes de suas atividades no Aeroporto Internacional de São Paulo, em Cumbica, devendo, neste imóvel, implantar uma Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN); ou, em

caráter subsidiário, seja condenada a indenizar, em valor a ser apurado em prova pericial, em fase de liquidação de sentença, todos os impactos diretos e indiretos causados ao meio ambiente decorrentes de sua atividade no Aeroporto Internacional de São Paulo, em Cumbica, cujo valor será revertido ao Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados” (fl. 18).

No primeiro grau de jurisdição, o pedido foi julgado improcedente, com a anotação de que “a simples emissão de CO2 ou outros gases poluentes, por si só, não é suficiente para caracterizar um ilícito. Se fosse assim e como mencionado anteriormente pelo juízo, todos os condutores de veículos automotores estariam praticando um ilícito ambiental e sujeitos ao dever de indenizar. A se acolher a pretensão inicial, seria o mesmo que, após todo o licenciamento de uma usina hidrelétrica ou mineradora, exigir uma nova contraprestação ambiental, seria uma inequívoca violação ao princípio da estabilidade e segurança das relações jurídicas, o que não comporta acolhimento” (fl. 642).

Em sede de apelação, o TRF da 3ª Região manteve a sentença. Vejamos, no que interessa, o que está consignado no voto condutor do acórdão recorrido (fls. 1067/1085):

Destaca-se que a navegação aérea deve ser explorada, diretamente pela União ou mediante autorização, concessão ou permissão, conforme determina o artigo 21, XII, "c", da Constituição Federal.

Assim, considerando que uma das atribuições da ANAC é "conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos", nos termos do artigo 8º, XIV, da Lei n. 11.182/05, é nítido seu interesse jurídico em intervir neste feito, pois eventual procedência do pedido inicial, no sentido de imposição de medidas mitigadoras de danos ambientais à delegatária do serviço público decorrentes de danos causados pelo exercício de sua atividade -fim, irá repercutir diretamente na relação jurídica existente entre ela, representante da União, e a ré, podendo até mesmo comprometer a viabilidade econômica de operação do transporte aéreo, conforme alega a agência (fl. 672).

Ademais, outra atribuição da ANAC é "regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil, prevista no artigo 8º, X, da Lei nº 11.182/05), o que reflete diretamente na alegada responsabilidade da companhia aérea por serviços lícitamente oferecidos e prestados em nome do Poder Público delegante.

Outrossim, como bem exposto pelo I. Procurador Regional da República em manifestação (fl. 709), a pretensão deduzida pelo órgão ministerial representa, em última análise, subtração de atribuição da agência reguladora de regular e fiscalizar as atividades de aviação civil, especialmente no que se refere às obrigações essenciais impostas à companhia aérea.

[...]

À luz do princípio da economia e celeridade processual, o artigo 370, parágrafo único, do Código de Processo Civil dotou o magistrado do poder instrutório, conferindo-lhe discricionariedade para indeferir as diligências inúteis ou meramente protelatórias, desde que o faça em decisão fundamentada.

Neste caso, conquanto tanto a parte autora quanto a ré tenham postulado pela produção de provas, vislumbro que não seriam necessárias para o julgamento do mérito, uma vez que não influenciariam no convencimento do órgão julgador, já que a pretensão ministerial revela-se totalmente

descabida, sendo de rigor manter a sentença de improcedência da ação, vejamos:

É indubitável que a atividade de transporte aéreo emite gases poluentes, pois é inerente à própria atividade -fim das companhias aéreas, circunstância que, contudo, não implica na imposição de obrigações diversas das impostas pela ANAC no ato de autorização ou concessão.

O requerente não alega que a ré estaria degradando o meio ambiente através da emissão de poluentes que extrapolariam o necessário para a consecução das atividades de transporte aéreo, o que poderia ensejar a responsabilização pela prática de ilícitos penais, reclamando a produção de prova pericial para demonstrar o alegado, mas sustenta apenas que o mero exercício de sua atividade-fim causa inevitáveis danos ambientais que merecem ser compensados.

Destaca-se que para a instalação e operação do Aeroporto de Cumbica foi exigido licenciamento ambiental, justamente por implicar na degradação ambiental causada pela emissão de gases poluentes oriundos das decolagens, pousos e manobras das aeronaves que nele operam.

A alta relevância social dos serviços prestados pelas companhias aéreas, transportando pessoas e cargas entre vários pontos do território nacional e mundial, contribuindo para o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, não pode ser prejudicada pela imposição de obrigações não impostas pela poder concedente, até que o custo delas teria reflexos no valor das passagens aéreas e demais despesas, prejudicando, em última medida, o usuário.

Não houve qualquer violação ao princípio da ilegalidade, segundo o qual "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 5º, II, CF), pois a empresa, uma vez preenchendo os requisitos exigidos pelos órgãos públicos competentes, foi contemplada pela delegação do serviço público.

Diante do exposto, nego provimento à apelação

Pois bem.

Conforme disciplina da Lei n. 13.105/2015 – CPC/2015, o juiz, ao apreciar a prova dos autos deve indicar na decisão as razões da formação de seu convencimento, podendo determinar a produção de provas necessárias ao julgamento e indeferir aquelas não servis ao processo (arts. 370 e 371).

Atento ao comando legal, este Tribunal Superior firmou orientação pela inexistência de cerceamento de defesa, na hipótese em que ocorre o julgamento antecipado da lide, após o indeferimento de produção de provas, desde que devidamente motivado. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. DESNECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVA. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. LIVRE CONVENCIMENTO DO MAGISTRADO. ACERVO DOCUMENTAL SUFICIENTE. INOCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. REEXAME DE PROVA. SÚMULA N. 07/STJ. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

[...]

4. Quanto à necessidade da produção de provas, o juiz tem o poder-dever de julgar a lide antecipadamente, desprezando a realização de audiência para a produção de provas ao constatar que o acervo documental é suficiente para nortear e instruir seu entendimento. É do seu livre convencimento o deferimento de pedido para a produção de quaisquer provas que entender pertinentes ao julgamento da lide.

[...]

8. Agravo regimental não-provido.

(AgRg no Ag 938.880/PA, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/02/2008, DJe 03/03/2008)

Ainda, dentre outros: AgInt no AREsp 1709583/DF, Rel. Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 30/11/2020, DJe 04/12/2020; AgInt no AREsp 980.811/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/10/2020, DJe 22/10/2020; AgInt no AREsp 1406364/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 14/10/2019, DJe 16/10/2019; AgInt no AREsp 230.971/AC, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 01/07/2019, DJe 02/08/2019.

No caso, está devidamente motivado o indeferimento de produção de outras provas, porquanto, na linha do entendimento externado pelo órgão julgador *a quo*, o fato de tratar-se de serviço concedido, com imposição de regras próprias por ocasião da concessão, impede a pretensão de impor à sociedade empresária obrigações não estabelecidas, previamente, pelo poder concedente.

Não houve, portanto, cerceamento de defesa.

Com relação ao mérito, forçoso reconhecer que o recurso não pode ser conhecido, à luz do enunciado da Súmula 283 do STF, pois as razões recursais não impugnam, suficiente e adequadamente, a fundamentação do acórdão recorrido, tendo em vista limitarem-se, na parte, à tese de que argumentos econômicos não podem ser ignorar a poluição atmosférica, embora a matéria seja muito mais complexa.

Explica-se.

A dinamicidade própria da ciência, notadamente no campo do meio ambiente, proporciona à sociedade, a tempo e modo próprios, compreender determinados fatos ou conceitos técnicos cujo empirismo, por si, não revela a dimensão de sua importância. E, por isso, em tese, o fato de não haver regulamentação específica e/ou exaustiva de determinadas situações, nos casos de concessão de serviço público, não impede o acionamento do Poder Judiciário. Isso decorre da observância da garantia assegurada no art. 5º, XXXV, da CF/1988.

Contudo, o cenário processual informa não estarmos diante de um ato ilícito praticado pela sociedade empresária, mas de pretensão de impor uma regulamentação não prevista, até o momento, para o exercício da atividade comercial da companhia aérea.

É o que se extrai, inclusive, da petição inicial; *vide*: “Embora desenvolva a requerida atividade lícita e devidamente regulamentada pelas autoridades competentes, tais circunstâncias, por si só, evidenciam não ter ela o direito de poluir, de lesar ou expor a perigo de lesão a saúde e o ambiente, uma vez que estes interesses transcendem o direito da livre iniciativa e até mesmo a comodidade dos usuários de seus serviços, sobretudo considerando que não se pretende inviabilizar a atividade, mas tão somente adequá-la à legislação pertinente e aos reclamos mundiais de controle das mudanças climáticas” (fl. 15).

De fato, eventuais regras internas necessárias à proteção do meio ambiente devem ser arquitetadas pelas entidades responsáveis pela regulação e fiscalização do setor, sob pena de causar insegurança jurídica àqueles que, submetidos a toda espécie de riscos inerentes à atividade econômica, demonstram interesse em investir em um setor estratégico para o desenvolvimento nacional; aliás, o combate à insegurança jurídica, no setor aéreo, se revela ainda mais indispensável, na hipótese em que a concessão do serviços também é destinada a empresas constituídas em outros Países.

O só fato de a sociedade empresária não pactuar com as obrigações sugeridas pelo Ministério Público, no Termo de Ajustamento de Conduta, não induz à conclusão de ilicitude ou qualquer irregularidade na atividade de aviação civil, nem permite, *data vênia*, a imposição de regras atinentes às condições técnico-operacionais a serem exigidas para o funcionamento regular da empresa. Essa providência é, unicamente, da atribuição do Poder Executivo, por meio da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

Nesse contexto, imperiosa a necessidade de as razões recursais impugnarem, de forma específica e individuada, o fundamento. Com efeito, eventuais regras destinadas às companhias aéreas não podem ser impostas pelo Poder Judiciário ao pretexto de defesa do meio ambiente, sob pena de violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes e à segurança jurídica.

Por isso, convém observar não haver qualquer similitude fático-jurídica entre o acórdão recorrido e aquele proferido no REsp 1394025/MS.

Por fim, cumpre anotar fato incontroverso, de amplo conhecimento: a ANAC instaurou procedimento específico para regular a emissão de gases tóxicos no serviço de transporte aéreo e breve consulta às informações disponíveis na rede mundial de computadores denota a complexidade da tarefa, que envolve, inclusive, a observância de regulamentação internacional (<https://www.anac.gov.br>). De todas as descritas no portal da *internet*, destaca-se informação relevante e pertinente à pretensão do *Parquet*; vide, no que interessa:

A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) vai monitorar e verificar, a partir do próximo ano, o volume anual de emissões de dióxido de carbono (CO₂) proveniente do transporte aéreo internacional dos operadores aéreos brasileiros para envio dos dados à Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). A medida é resultado da Resolução nº 496, aprovada na última terça-feira (27/11) pela ANAC, e é parte do processo de internalização de obrigações ambientais previstas no Anexo 16, volume IV, da Convenção de Chicago, da qual Brasil é signatário.

A resolução passa a vigorar em 1º de janeiro de 2019 para as empresas brasileiras que tenham emissões de CO₂ acima de 10 mil toneladas anuais, em voos internacionais, pelo uso de aeronaves com peso de decolagem certificado acima de 5.700kg. A partir dessa data, os operadores aéreos que se enquadram nos requisitos citados terão que encaminhar à ANAC o Plano de Monitoramento de Emissões, documento com o método de aferição de combustível que detalha o escopo de atividades realizadas pelas companhias aéreas. As operações de voos internacionais humanitários, médicos e de combate a incêndio não precisarão ser incluídas no plano.

Com a medida, o país começa a preparar o caminho para adoção do Mecanismo de Redução e Compensação das Emissões de Carbono da Aviação Internacional (CORSIA), que tem a finalidade ambiental de garantir a neutralização das emissões de CO₂ na aviação internacional a partir de 2020. Em 2021, com base na linha de referência de emissões construída em 2019 e 2020, os países-membros da OACI poderão adotar voluntariamente o sistema pelo qual as empresas aéreas que emitirem dióxido de carbono acima do estipulado deverão comprar créditos de carbono no mercado. Até 2026, a adesão será voluntária.

A partir de 2027, será obrigatória para todos os Estados que tenham uma contribuição para o total de toneladas-quilômetros pagos transportados (RTK) mundial acima de 0,5%. O Brasil participará da compensação de emissões nas rotas que envolvem o país somente na fase obrigatória. Assim, as rotas que tenham origem ou destino em aeroportos brasileiros deverão ser incluídas no mecanismo para fins de compensação a partir de 2027.

Pode-se concluir, pelo trecho transcrito, pela complexidade técnica e política do tema; e que a autarquia reguladora, conjuntamente com outras entidades e órgãos, está, há muito, trabalhando para estabelecer parâmetros, inclusive internacionais, para a definição da compensação ambiental para todo o setor, de forma uniforme e previsível, sem prejuízo à segurança jurídica.

Ante o exposto, conheço parcialmente do recurso especial e nego-lhe provimento.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 14 de dezembro de 2020.

Ministro Benedito Gonçalves

Relator