

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA 6ª VARA DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO ESTADO DA BAHIA

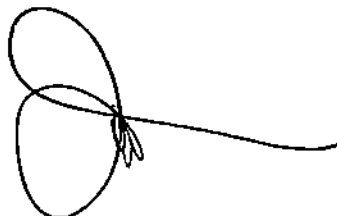
Distribuição por dependência ao processo n. 10297-36.2016.4.01.3300

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, pelos Procuradores da República e Promotores de Justiça subscritores, com fulcro no art. 129, inciso III, da Constituição Federal; art. 2º, 3º, 5º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1.985, vem propor a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA** em face de

ESTADO DA BAHIA, pessoa jurídica de direito público, com endereço na 3ª Avenida, nº 390, Plataforma IV, 1º andar, CAB CEP 41.745-005 - Salvador – Bahia, e

INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS – INEMA, pessoa jurídica de direito público, com endereço na, 6ª Avenida, nº 600 - CAB - CEP 41.745-900 – Salvador/BA.

pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir aduzidos.



1. DOS FATOS. ESCOPO DA PRETENSÃO

A Lei 10.431/06 (DOC. 1) instituiu no estado da Bahia a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade. Essa importante Lei foi alterada na em 28 de dezembro de 2011 pela Lei 12.377, sendo editado no dia 06 de junho de 2012 o seu Decreto Regulamentar Estadual, de número 14.024¹ (DOC. 2), posteriormente alterado pelo Decreto Estadual nº 15.682/2014 (DOC. 3).

O recente Decreto Estadual nº 15.682/2014, que previu alterações substanciais no regramento da referida lei ambiental baiana em vigor (disciplinada pelo Decreto Estadual nº 14.024/2012), acabou por modificar concretamente a sistemática da exigência do Licenciamento para atividades de agricultura, atualmente previstas no art. 135 e Anexo IV, Divisão A, do Decreto regulamentar acima citado, culminando-se por violar o conteúdo original da referida Lei estadual, e, também, em espectro maior, colidir com o teor das normas federais e da Constituição de 1988, ao isentar de licenciamento as atividades agrossilvipastoris.

Neste diapasão, as alterações trazidas com o Decreto nº 15.682/2014 excederam os limites legais e constitucionais, estando este ato normativo regulamentar, portanto, sujeito a controle (difuso) de legalidade por meio de ação civil pública com o fito de sustar as normas contrárias ao ordenamento jurídico que passaram a constar do Decreto regulamentar (nº 14.024/2012) – após a alteração promovida pelo Decreto nº 15.682/2014 – e os efeitos decorrentes da aplicação concreta desses dispositivos ilegais.

Amiúde, o Decreto Estadual nº 14.024/2012 (modificado pelo Decreto nº 15.682/2014), em seu art. 135 e anexo IV, Divisão A, estabeleceu quando a atividade se sujeitará ou não ao Licenciamento, resultando na possibilidade – ilegal – de empreendimentos agrossilvipastoris serem instalados, em qualquer lugar, sem licença ambiental e sem a análise de sua viabilidade e de seus

¹ O novo Decreto Estadual foi o responsável pela expressa revogação Decreto nº 11.235, de 10 de outubro de 2008, mantendo-se, entretanto, os seus efeitos em vigor para os processos em tramitação no órgão executor.

impactos pelo órgão ambiental responsável (o INEMA), em afronta ao ordenamento jurídico federal e estadual.

Consoante demonstrar-se-á, o instituto do LICENCIAMENTO fora abolido sumariamente no estado da Bahia para a agricultura, em flagrante violação das normas que regem a matéria, contrariando a Constituição Federal, a Constituição do Estado da Bahia e legislação infraconstitucional.

Cediço que o decreto regulamentar, como o ora questionado, tem natureza jurídica de decreto executivo, pois editado para regulamentar, complementar e permitir o fiel cumprimento da Lei.


Tendo em vista que tal espécie normativa não goza dos atributos de independência e autonomia, afigura-se cabível, por meio de ação civil pública (controle de legalidade), pleitear a declaração de nulidade do Decreto Regulamentar nº 15.682/2014 e seus efeitos, na qualidade de ato normativo secundário, frente às ilegalidades explicitadas na presente ação.

Ressalte-se que foram realizadas diversas tentativas de resolução extrajudicial da questão, através de reuniões com Secretarias Estaduais do Meio Ambiente, da Agricultura e da Casa Civil, havendo, por fim, a expedição da recomendação n. 08/2016, pelo Ministério Público Federal, no bojo do inquérito civil nº 1.14.003.000345/2015-87 (doc. 4), que restou sem resposta até a presente data.

2. DA PRELIMINAR DE DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA. CONEXÃO POR PREJUDICIALIDADE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

A presente demanda tem por seu juízo natural a 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado da Bahia, onde tramita a ação civil pública n. 10297-36.2016.4.01.3300. Isso porque existe, entre as citadas demandas, clara relação de prejudicialidade, e, ademais, identidade de causas de pedir.

Em outras palavras, na ação civil pública n. 10297-36.2016.4.01.3300, promovida pelo Ministério Público Federal perante este MM juízo, sustentou-se a inconstitucionalidade das alterações promovidas pelo Decreto Estadual nº



15.682/2014, com o objetivo de compelir o IBAMA a continuar exercendo a sua atividade fiscalizatória supletiva em relação às atividades agrossilvipastoris, com a manutenção dos embargos impostos a empreendimentos desenvolvidos sem prévio Licenciamento ambiental.

O presente feito, por sua vez, valendo-se da mesma causa de pedir (inconstitucionalidade/ilegalidade das alterações promovidas pelo Decreto Estadual nº 15.682/2014), objetiva compelir o Estado da Bahia a proceder ao licenciamento das atividades que foram indevidamente dispensadas do licenciamento ambiental.

Há, pois, além da identidade entre causas de pedir, nítida relação de prejudicialidade, com risco de decisões contraditórias, a configurar o instituto da conexão, nos termos dos arts. 54 e 55 do novo CPC-2015:

NCPC. Art. 54. A competência relativa poderá modificar-se pela conexão ou pela continência, observado o disposto nesta Seção.

Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

§ 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado.

Como resultado, as demandas devem ser reunidas para julgamento simultâneo, como preconiza o Enunciado n. 489 da Súmula do STJ:

Enunciado n. 489 da Súmula do STJ: Reconhecida a continência, devem ser reunidas na Justiça Federal as ações civis públicas propostas nesta e na Justiça estadual.

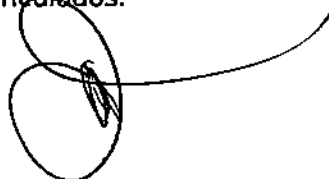
Registre-se que referida disposição consiste em precedente obrigatório, como determina o art. 927 do CPC-2015, assim como os julgados que lhe deram origem, abaixo citados:

NCPC. Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.



CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA MOVIDA PELO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. EXISTÊNCIA DE OUTRA AÇÃO CIVIL PÚBLICA MOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. RELAÇÃO DE CONTINÊNCIA.

Não se discute o fato de que a existência de conexão ou continência não é capaz, por si só, de alterar a competência absoluta, como é o caso dos autos. Menos verdade não é, contudo, que, se a Justiça Federal já está processando determinado feito e existe outra ação cujo objeto está abrangido por aquela, não se pode deixar de reconhecer o interesse da União também nesse feito e a necessidade da reunião dos processos para o julgamento pela Justiça Federal.

Conflito conhecido para declarar a competência da Justiça Federal. (STJ, CC 22682/RS, Relator: Ministro FRANCIULLI NETTO, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data do Julgamento, 09/04/2003, DJ 12/05/2003 p. 206)

CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL E JUSTIÇA ESTADUAL. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS. EXPLORAÇÃO DE BINGO. CONTINÊNCIA. COMPETÊNCIA JURISDICIONAL DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. Havendo continência entre duas ações civil públicas, movidas pelo Ministério Público, impõe-se a reunião de ambas, a fim de evitar julgamentos conflitantes, incompatíveis entre si.

2. A competência da Justiça Federal, prevista no art. 109, I, da Constituição, tem por base um critério subjetivo, levando em conta, não a natureza da relação jurídica litigiosa, e sim a identidade dos figurantes da relação processual. Presente, no processo, um dos entes ali relacionados, a competência será da Justiça Federal, a quem caberá decidir, se for o caso, a legitimidade para a causa.

3. É da natureza do federalismo a supremacia da União sobre Estados-membros, supremacia que se manifesta inclusive pela obrigatoriedade de respeito às competências da União sobre a dos Estados. Decorre do princípio federativo que a União não está sujeita à jurisdição de um Estado-membro, podendo o inverso ocorrer, se for o caso.

4. Em ação proposta pelo Ministério Público Federal, órgão da União, somente a Justiça Federal está constitucionalmente habilitada a proferir sentença que vincule tal órgão, ainda que seja sentença negando a sua legitimação ativa. E enquanto a União figurar no pólo passivo, ainda que seja do seu interesse ver-se excluída, a causa é da competência da Justiça Federal, a quem cabe, se for o caso, decidir a respeito do interesse da demandada (súmula 150/STJ).

5. Conflito conhecido e declarada a competência do Juízo Federal. (STJ, CC 40534 / RJ, Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Órgão Julgador: T1 - PRIMEIRA TURMA, Data do Julgamento: 28/04/2004, DJ 17/05/2004 p. 100)

CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL E JUSTIÇA ESTADUAL. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS. ACESSO À PRAIA E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. CONTINÊNCIA. COMPETÊNCIA JURISDICIONAL DA JUSTIÇA FEDERAL.

[...] 3. Estabelecendo-se relação de continência entre ação civil pública de competência da Justiça Federal, com outra, em curso na Justiça do Estado, a reunião de ambas deve ocorrer, por força do princípio federativo, perante o Juízo Federal. Precedente: CC 56.460-RS, Min. José Delgado, DJ de 19.03.07 4. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo Federal para ambas as ações. (STJ, CC 90106/ES, Relator(a) Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Órgão Julgador: S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data do Julgamento: 27/02/2008, Dje 10/03/2008)

CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS PROPOSTAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL. CONSUMIDOR. CONTINÊNCIA ENTRE AS AÇÕES. POSSIBILIDADE DE PROVIMENTOS JURISDICIONAIS CONFLITANTES. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. A presença do Ministério Público federal, órgão da União, na relação jurídica processual como autor faz competente a Justiça Federal para o processo e julgamento da ação (competência 'ratione personae') consoante o art. 109, inciso I, da CF/88.

2. Evidenciada a continência entre a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em relação a outra ação civil pública ajuizada na Justiça Estadual, impõe-se a reunião dos feitos no Juízo Federal.

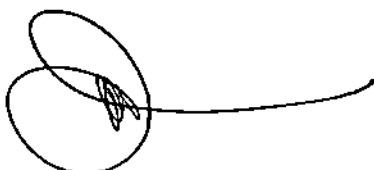
3. Precedentes do STJ: CC 90.722/BA, Rel. Ministro José Delgado, Relator p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJ de 12.08.2008; CC 90.106/ES, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJ de 10.03.2008 e CC 56.460/RS, Relator Ministro José Delgado, DJ de 19.03.2007.

(STJ, CC 112137/SP, Relator: Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, Órgão Julgador: S2 - SEGUNDA SEÇÃO, Data do Julgamento: 24/11/2010, Dje 01/12/2010)

Fixada, pois, as razões para a distribuição do feito por dependência, passa-se aos demais pontos relativos à demanda.

3. INTERESSE FEDERAL – A POSSIBILIDADE DE COLAPSO DO SERVIÇO DO IBAMA DECORRENTE DA OBRIGATORIEDADE DE SUA ATUAÇÃO SUPLETIVA NO LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS NO ESTADO DA BAHIA

Com a edição do Decreto nº 15.682/2014, dispensando ilicitamente as atividades agrossilvipastoris do licenciamento ambiental, que se encontrava ao encargo do órgão estadual do meio ambiente – o INEMA, a União está obrigada a



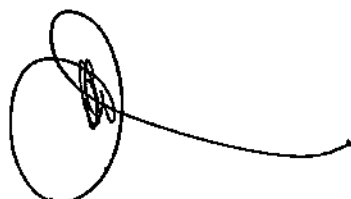
atuar supletivamente no licenciamento de tais atividades, através do IBAMA, nos termos do art. 15 da LC n. 140/2011.

De logo, vê-se que o IBAMA passará a ser demandado por todos os empreendedores que desenvolvam ou desejem desenvolver regularmente atividades agrossilvipastoris, invertendo toda a lógica da distribuição de competências administrativas em matéria ambiental.

A estrutura funcional do IBAMA está organizada de forma a promover, ordinariamente, o licenciamento ambiental de atividades/empreendimentos localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas; destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações; ou que atendam tipologia estabelecida no Decreto Federal n. 8.437/2015.

A assunção obrigatória pelo IBAMA do licenciamento ambiental das atividades agrossilvipastoris em todo o estado da Bahia colapsará o serviço da autarquia federal, inviabilizando o desenvolvimento de suas atividades ordinárias, de modo que restarão prejudicadas as análises do licenciamento de empreendimentos de grande porte e a respectiva fiscalização.

A competência supletiva do IBAMA para a promoção de licenciamento ambiental é extraordinária e, assim, não deve ser transformada em ordinária, gerando caos administrativo, em franco prejuízo ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.



7de46

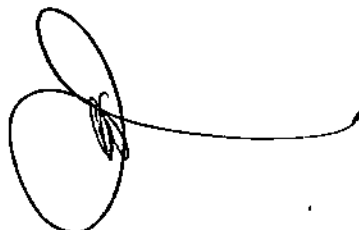
Deste modo, fica evidente o interesse federal – a reforçar a legitimidade do MPF para atuar – na declaração da ilegalidade do Decreto nº 15.682/2014 e na retomada pelo órgão estadual do meio ambiente de sua competência para o licenciamento das atividades agrossilvipastoris.

4. PERTINÊNCIA TEMÁTICA - DO NÃO CABIMENTO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Consoante a uníssona jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é inadmissível a propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra atos de efeito concreto, uma vez que estes não gozam de densidade normativa suficiente para ser objeto de controle de constitucionalidade:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 6.161/2007, ALTERADO PELO DECRETO N. 6.267/2007, QUE “DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO E EXCLUSÃO, NO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO – PND, DE EMPREENDIMENTOS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA INTEGRANTES DA REDE BÁSICA DO SISTEMA ELÉTRICO INTERLIGADO NACIONAL – SIN, DETERMINA À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL PROMOÇÃO E O ACOMPANHAMENTO DOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO DAS RESPECTIVAS CONCESSÕES”. 1. Preliminar de inépcia da petição inicial pela ausência de fundamentação do pedido de declaração de inconstitucionalidade. 2. Impossibilidade de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra ato normativo de efeito concreto. O Decreto n. 6.161/2007, alterado pelo Decreto n. 6.267/2007 não se dota das características de abstração e generalidade para ser processado e julgado pela via eleita. 3. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 4040 DF DISTRITO FEDERAL. Relator(a): Min. CARMEN LÚCIA. Julgamento: 19/06/2013).

AGRAVO REGIMENTAL NA ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PETIÇÃO INICIAL INDEFERIDA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO § 4º DO ART. 6º-A DO DECRETO N. 4.376/2002: NORMA DE CARÁTER SECUNDÁRIO QUE SE PRESTA A REGULAMENTAR O DISPOSTO NA LEI N. 9.883/1999. 1. Os atos regulamentares, cujo conteúdo ultrapasse o que na lei regulamentada se contém, podem estar eivados de ilegalidade. Precedentes. 2. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (AG.REG. NA ADI 4176 AgR/DF-DISTRITO FEDERAL. Relator(a): Min. CARMEN LÚCIA. Julgamento: 20/06/2012).



O manejo do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade apenas admite a verificação de compatibilidade direta entre o objeto questionado e o parâmetro constitucional. É dizer, somente os atos normativos primários, aqueles que retiram seu fundamento de existência e validade imediatamente da Lei Maior, a exemplo das espécies normativas elencadas no art. 59 da Constituição Federal, podem juridicamente avaliados em sede de ação direta de inconstitucionalidade.

Por via de consequência, em regra, os atos normativos secundários, de caráter sublegal, a exemplo dos decretos regulamentares, como no caso, não se sujeitam ao controle de constitucionalidade abstrato, uma vez que se limitam à compatibilidade com o texto legal que lhes deu origem.

Portanto, ao regulamentar a Lei Estadual nº 10.431/2006, o Decreto Estadual de nº 14.024/2012, e sua posterior alteração pelo Decreto nº 15.682/2014, ora combatido, viola seu conteúdo e lhe excede os limites, estando sujeito a controle nesta via. Assim, patente o cabimento da presente ação civil pública com o fito de retirar do ordenamento jurídico os dispositivos ilegais e inconstitucionais constantes do malsinado Decreto Estadual.

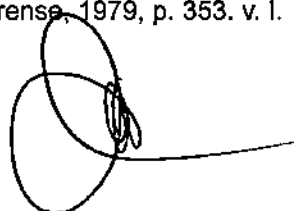
4. DO DIREITO

4.1 DO CONTEÚDO LIMITADO DOS DECRETOS

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello assevera que: "*para a boa aplicação da lei, nas relações entre o Estado-poder e terceiros, surgiu a necessidade do Executivo regulamentá-la, estabelecendo as regras orgânicas e processuais para a sua execução, através de regulamentos executivos*"².

Destarte, conforme dispõem o art. 84, IV, da Constituição Federal e o art. 105, V, da Constituição Estadual, compete ao chefe do Poder Executivo expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, destinando-se o regulamento apenas a esclarecer os dispositivos legalmente previstos, através

² MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios Gerais de Direito Administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 353. v. I.



9de46

de normas complementares à lei, garantindo a sua fiel execução.

Constituição Federal

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (g.n)

Constituição do Estado da Bahia

Art. 105 - Compete privativamente ao governador do Estado:

(...)

V - sancionar, promulgar, vetar, fazer publicar as leis e, para sua fiel execução, expedir decretos e regulamentos; (g.n)

No mesmo sentido, preleciona o Decreto Federal nº 4.176/2002, ao regulamentar a Lei Complementar Federal nº 95/1998 (que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, redação, alteração, consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos e atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal):

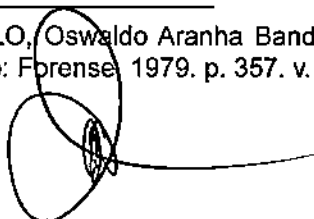
Art. 16. Os projetos de atos normativos regulamentares não estabelecerão normas que ampliem ou reduzam o âmbito de aplicação da lei ou da medida provisória a ser regulamentada ou que sejam estranhas ao seu objeto.

A esse respeito, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello ensina que:

“Formalmente, o regulamento subordina-se à lei, pois nela se apóia como texto anterior, para a sua execução, seja quanto a sua aplicação, seja quanto à efetivação das diretrizes por ela traçadas na habilitação legislativa. Sujeita-se, então, o regulamento à lei, como regra jurídica normativa superior, colocada acima dele, que rege as suas atividades, e ser por ele inatingível, pois não pode se opor a ela”³

Vale mencionar que a Administração Pública somente atua quando exista lei que assim determine (atuação vinculada) ou autorize (atuação discricionária), devendo obedecer estritamente ao estipulado na lei, “aplicando-a de ofício”, ou, sendo discricionária a atuação, observar os termos, condições e limites autorizados na lei.

³ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios Gerais de Direito Administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 357. v. I.



Clarividente, portanto, o caráter secundário, vinculado e subordinado do Decreto Regulamentar, não podendo o mesmo inovar a ordem jurídica, sobretudo quando resulta em frontal ofensa à Constituição Federal e à legislação infraconstitucional.

Indene de dúvidas que os atos normativos secundários, de caráter sublegal, a exemplo dos decretos regulamentares, como no caso do Decreto Estadual nº 14.024/2012 (e suas alterações produzidas pelo Decreto Estadual posterior de nº 15.682, de 19/11/2014), sujeitam-se a controle de legalidade, uma vez que devem manter à compatibilidade com o texto legal que lhes deu origem e o ordenamento jurídico.

Noutro giro, o licenciamento das atividades agrossilvipastoris encontra foro na legislação estadual nos arts. 42 e seguintes da Lei 10.431/06, mais precisamente no CAPÍTULO VII - DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL, sendo que a única hipótese de isenção de licenciamento é aquela prevista no art. 53-A, conforme transcrição abaixo, que não tem qualquer relação com a atividade agrossilvipastoril, de inegável impacto socioambiental.

Art. 42 - A localização, implantação, operação e alteração de empreendimentos e atividades que utilizem recursos ambientais, bem como os capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental, na forma do disposto nesta Lei e demais normas dela decorrentes.

Art. 42-A - (...)

[...]

Art. 53-A - Estão isentadas de licenciamento ambiental as intervenções em áreas de preservação permanente e reserva legal para fins de enriquecimento e restauração ambiental com espécies nativas, na forma indicada em regulamento. [...]

Nesse contexto, a realização do licenciamento ambiental e de seus instrumentos, como o EIA/RIMA, é ditada de modo cogente pela lei estadual vigente, em consonância com as normas federais de caráter geral aplicáveis (Lei nº 6.938/81 e Resoluções CONAMA n. 01/86 e 237/97), inexistindo discricionariedade do gestor público para inovar, por ato unilateral/secundário (Decreto), criando hipóteses de isenção de licenciamento sem amparo legal.



O anexo do Decreto n. 15.682/2014 prevê isenção de licenciamento a empreendimentos passíveis de serem ambientalmente licenciados e, inclusive, de atividades (agrossilvipastoris) obrigatoriamente sujeitas ao licenciamento (Res. Conama 237/97), como no presente caso, estabelecendo quando a atividade deverá ou não ser licenciada.

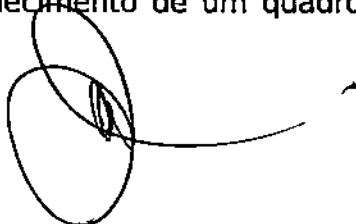
Ou seja, o aludido Decreto, extravasando o espectro de atuação que lhe é permitido, cria indevidamente a possibilidade de empreendimentos serem instalados, em qualquer lugar, sem licença ambiental e sem que o órgão responsável do estado da Bahia (INEMA) analise a viabilidade, compatibilidade e impactos daquela atividade, em claro retrocesso ambiental, contrariando frontalmente o ordenamento jurídico federal e estadual.

4.2 DA IMPOSSIBILIDADE DE EXTRAPOLAÇÃO DO ÂMBITO DA ATUAÇÃO SUPLEMENTAR LEGISLATIVA PERMITIDA AOS ESTADOS. DA EXISTÊNCIA DE PRECEDENTES JUDICIAIS OBRIGATÓRIOS A RESPEITO DO TEMA

Com o objetivo de garantir a máxima tutela efetiva do meio ambiente, coube à União, Estados e Distrito Federal a competência de, concorrentemente, legislar sobre meio ambiente, conforme a força do art. 24 da CF/88. Sendo que, para harmonizar essa competência concorrente, o constituinte usou a técnica da enumeração dos poderes da União, com poderes remanescentes para os Estados, competindo à União, assim, estabelecer políticas, diretrizes e normas gerais, enquanto aos Estados a competência legislativa suplementar.

Ademais, a Administração pública é organizada por meio de lei, com a distribuição de competências entre os vários órgãos que compõem a estrutura administrativa. Quando se fala em lei, tem-se em vista lei como ato legislativo formal, não havendo possibilidade da competência ser definida por via de decretos, portarias ou resoluções.

Como bem apontado por SARLET, MACHADO e FENSTERSEIFER, no sistema constitucional de repartição de competências legislativas presente na CF/88, verifica-se o estabelecimento de um quadro normativo geral, e também de um



patamar legislativo mínimo em termos de proteção ambiental, a serem respeitados pelos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício de sua competência legislativa concorrente⁴.

Em tal contexto, o Estado ou Município, observados os parâmetros definidos na norma federal (de caráter geral/nacional), pode até legislar, no interesse local, para disciplinar aspectos atinentes ao licenciamento ambiental ou estabelecer limites/parâmetros mais rigorosos do que os fixados na norma geral, mas nunca para flexibilizá-los ou derogá-los, muito menos por Decreto regulamentar – ato infralegal (secundário) – *contra legem*.

Em suma, tem-se que caberá a União a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados, atendendo aos seus interesses regionais, a de um “teto” de proteção. Com isso, oportuno frisar que os Estados jamais poderão legislar, de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente do que a União

Desse modo, editada lei de âmbito federal/nacional que verse sobre proteção do meio ambiente, resta aos Estados-membros regulamentarem apenas as normas específicas, sempre em consonância com a legislação federal, sob pena de inconstitucionalidade/ilegalidade formal orgânica, por inobservância ao sistema denominado na doutrina de “*fidelidade federal*”⁵.

Com a finalidade de se desincumbir da sua missão protetiva, a União definiu a Política Nacional do Meio Ambiente com o objetivo de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2º da Lei nº 6.938/81).

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. Constituição e legislação ambiental comentadas. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 85.

⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 17ª ed. São Paulo. Malheiros, 2009, p. 119.

Previu, dentre os seus instrumentos, o Licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 9º, IV, da Lei n. 6.938/81), estabelecendo a obrigatoriedade de prévio licenciamento ambiental para atividades e empreendimentos utilizadores de recursos ambientais ou potencialmente capazes de causar poluição ou degradação ambiental (art. 10 da Lei nº 6.938/81).

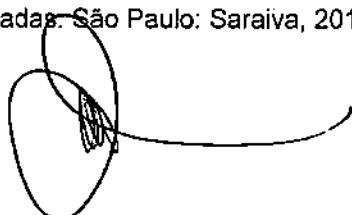
Nesta mesma linha, atentando-se ao dever constitucional do Poder Público de adotar ações para a proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, §1º, da CF/88), a União editou a Lei Complementar nº 140/2011, dispondo ser o licenciamento ambiental o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (art. 2º, I).

O licenciamento ambiental, um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental, decorre do poder de polícia preventivo do Estado e dos princípios da Precaução/Prevenção, que visam compatibilizar a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento econômico, na medida em que condicionam e delimitam o uso e gozo dos bens ambientais, em benefício da coletividade afetada.

Em termos gerais, o licenciamento presta-se a operacionalizar o dever estatal de proteger o meio ambiente e concretizar o marco normativo do desenvolvimento sustentável, envolvendo seus elementos social, econômico e ambiental, e fixando limites de natureza ecológica à iniciativa privada e aos próprios empreendimentos e atividades do Poder Público⁶.

Ainda segundo o disposto na Política Nacional do Meio Ambiente, compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras a ser promovido pelos Estados (art. 8º, I, da Lei n. 6.938/81), e, por consequência lógica, também é de sua incumbência dispor sobre eventuais

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. Constituição e legislação ambiental comentadas. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 601.



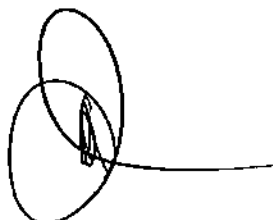
exceções à sua obrigatoriedade, não havendo espaço normativo para que os Estados-membros regulem o Licenciamento ambiental contrariamente ao que prevê as normas federais (de caráter geral/nacional), salvo se para impor uma maior incidência do instrumento protetivo e/ou garantir-lhe a eficácia, dadas as peculiaridades regionais existentes.

Em tal linha, cumpre aqui salientar que, na área ambiental, não há discussão doutrinária, jurídica ou sequer divergências jurisprudenciais quanto à competência do CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente) de editar resoluções para regulamentar as leis ambientais, tendo força de decreto federal. Tal competência, conforme já exposto, é prevista expressamente no art. 8º da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) pertinente a normas relativas a critérios para o licenciamento ambiental.

Os Estados-membros, portanto, estão submetidos às normas e aos critérios de licenciamento ambiental enunciados nas resoluções editadas pelo CONAMA, devendo adotá-los como parâmetro mínimo para a sua atividade administrativa de ente licenciador.

Neste sentido, a Resolução CONAMA 237/97 regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA e relaciona, em seu corpo, um rol exemplificativo – porém vinculante, como *standard* mínimo de proteção ambiental a ser observado pelos demais entes federativos – de empreendimentos/atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, dentre eles atividades agropecuárias, criação de animais, silvicultura, etc.

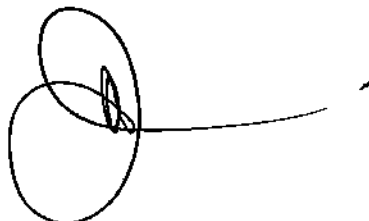
Eis um elemento-chave da presente demanda: estando as atividades agrossilvipastoris sujeitas ao licenciamento ambiental por força de previsão expressa na Resolução CONAMA 237/97, não é facultado ao Estado-membro dispensá-lo, por considerar/presumir que tais atividades seriam incapazes de causar degradação ambiental, o que, como se sabe, não é o caso.



É que o potencial poluidor/degradador – a ensejar a obrigatoriedade do licenciamento – é presumido (presunção absoluta) *ex vi legis* em relação aos empreendimentos/atividades expressamente listados na Resolução CONAMA 237/97 (Anexo I), motivo pelo qual somente é permitido aos entes estaduais ampliar/complementar o rol já especificado, levando em consideração as peculiaridades, riscos ambientais, porte e características da atividade.

Cumprir advertir que o potencial poluidor de determinada atividade não pode ser aferido somente com a análise dos impactos relacionados a empreendimentos individualmente considerados, mas sim levando em conta possíveis efeitos sinérgicos e impactos cumulativos decorrentes do conjunto de empreendimentos e intervenções existentes na região ou ecossistema afetado, o que não recomenda a isenção do licenciamento da atividade, notadamente quando prevista na Resolução CONAMA 237/97, sob pena de se amesquinhar o princípio-dever de prevenção/precaução (e reparação integral dos danos socioambientais), violando o princípio do poluidor-pagador e permitindo-se, por conseguinte, a socialização de externalidades negativas, cujo ônus, inerente à atividade econômica, cabe ao empreendedor.

Reitere-se que há precedente vinculante sobre o assunto (na ótica do art. 927, I, do CPC-2015), eis que, por mais de uma vez, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de afirmar que, pela lógica sistemática da distribuição de competência legislativa, apenas norma federal seria apta a excluir hipóteses à incidência de preceito fixado em norma geral – de âmbito nacional – sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente. Foi o que se decidiu nas seguintes Ações Diretas de Inconstitucionalidade: *ADI nº 1086-MC/SC (Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ 16/09/1994); ADI nº 3252-MC (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, Dje-202 DIVULG 23-10-2008 PUBLIC 24-10-2008 EMENT VOL-02338-01 PP-00105 RTJ VOL-00208-03 PP-00951).*



Vale a citação de trecho do voto proferido na ADI 1086-MC/SC, na qual se discutia a constitucionalidade de dispositivo que isentava o estudo prévio de impacto ambiental nas áreas florestadas ou objeto de reflorestamento para fins empresariais:

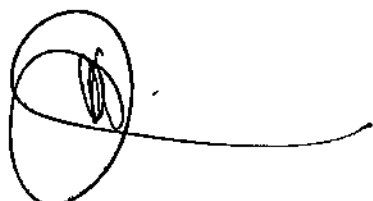
“(…) pela lógica sistemática da distribuição de competência legislativa, apenas lei federal seria apta a excluir hipóteses à incidência do aludido preceito geral, já que se trata de matéria nitidamente inserida no campo de abrangência das normas gerais sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente e, não de normas complementares que são da atribuição constitucional dos Estados membros (art. 24, inc. VI, da CF).” (ADI 1086-MC/SC, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ 16/09/1994).

De fato, quando a Constituição da República dispõe sobre a competência legislativa concorrente, afirma que cabe apenas ao Estado-membro suplementar as normas gerais estabelecidas pela União, no caso, a Resolução CONAMA 237/97, conforme os §1º e §2º do artigo 24 da CF/88.

Assim, devem ser respeitadas, portanto, as disposições federais/gerais. Entender de forma diversa seria admitir que o legislador estadual pudesse se sobrepor ao federal, em matéria em que o legislador constitucional outorgou a este último a competência legislativa preponderante.

Logo, a isenção de licenciamento ambiental para qualquer atividade ou empreendimento, sem que haja respaldo normativo na legislação federal, afronta diretamente a competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais relativas à proteção ambiental, cabendo ao Poder Judiciário corrigir a norma desviante e declará-la incompatível com o ordenamento jurídico-constitucional.

Vê-se, portanto, que é totalmente incompatível com a legislação infraconstitucional citada e com a própria Constituição Federal a edição do Decreto estadual de nº 15.682/2014, pois a competência em matéria ambiental decorre de lei e é irrenunciável e inderrogável pela vontade da Administração ou de terceiros. Isto porque a competência é dada à autoridade pública para ser exercida no interesse público e não no interesse privado.

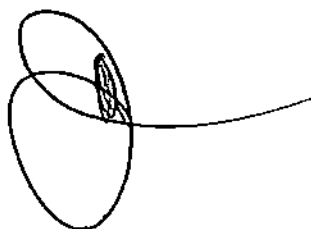


Ocorre que o Decreto Estadual nº 15.682/2014, que alterou a regulamentação da Lei ambiental baiana (o Decreto Estadual nº 14.024/2012), estabeleceu em seu novo art. 135 e no anexo IV, Divisão A, verdadeira “linha de corte” para inexigibilidade de licenciamento, que não possui previsão no ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional federal, malferindo a exigência para a realização de Licenciamento em face de toda atividade que possa causar significativa degradação ambiental, indistintamente.

Verifica-se, pois, que o malsinado Decreto regulamentar inovou indevidamente no ordenamento jurídico-ambiental da Bahia, com a previsão de empreendimentos isentos de Licenciamento, em violação aos princípios e normas gerais cogentes pertinentes ao tema, o que não se pode admitir.

Em suma, o poder regulamentar exercido pelos decretos estaduais devem respeitar a Carta Magna, as Leis estaduais e também as normas federais (de caráter geral), incluindo-se aí as Resoluções do CONAMA, sendo vedadas posturas inovadoras/criativas que divirjam do comando legal ou que sejam mais flexíveis – complacentes – na proteção ambiental.

Ressalte-se que a própria Procuradoria-Geral do Estado da Bahia reconheceu, no corpo do parecer 002450/2015 (DOC. 5), proferido no âmbito do processo n. PGE2015277261 (PGE.Net 2015.02.003880), a necessidade de se retificar o decreto estadual ora questionado, lançando a seguinte conclusão: “Pelas razões expostas, diante da inexigibilidade do licenciamento ambiental para as atividades agropecuárias, resultante da alteração do Anexo IV (Divisão A) do Decreto Estadual nº 14.024/2012, introduzida pelo Decreto nº 15.682/2014, em total afronta às normas ambientais, acompanho os termos da Recomendação Conjunta nº 01/2015 (fls. 22/35), apresentada pelas Promotorias de Justiça Regionais Ambientais do Ministério Público do Estado da Bahia – MPE/BA, opinando pela necessidade de revisão da “Divisão A” do Anexo IV do Decreto Estadual nº 14.024/2012, a ser procedida com o assessoramento técnico do INEMA, para posterior retificação do referido ato normativo”.



4.3 DA NECESSIDADE CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL DE OBRIGATORIEDADE DA EXIGÊNCIA DO LICENCIAMENTO PARA AS ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS

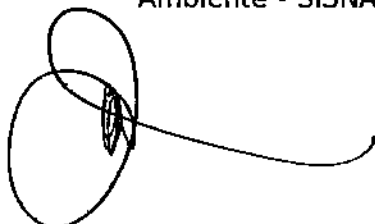
A CF/88 previu, no art. 225, que *"todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."* Com isso, o meio ambiente constitui direito fundamental do cidadão, cabendo aos entes estatais o dever de resguardá-lo.

O art. 170, VI, da Constituição de 1988 dispõe, ainda, que a defesa do meio ambiente constitui princípio da ordem econômica, razão pela qual o Poder Público está obrigado a exigir, em relação a toda e qualquer atividade econômica, que sua função socioambiental sempre se faça presente.

Na esteira da Constituição Federal, a Lei nº 6.938/81 (que define a Política Nacional do Meio Ambiente e instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente) previu expressamente o Licenciamento como um de seus instrumentos, cujo objetivo é atuar preventivamente na proteção do bem comum do povo – o meio ambiente – e compatibilizar sua preservação com o desenvolvimento econômico-social sustentável, dando concreção aos direitos constitucionais abarcados pelo art. 225 da Carta Magna.

Desta forma, a previsão do licenciamento na legislação ordinária surgiu inicialmente com a edição da Lei nº 6.938/81, que em seu art. 10 estabelece:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e



Recursos Naturais Renováveis - Ibama, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

A Constituição Federal, no art. 225, §1º, inciso IV, estabelece, ademais, que, para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, deverá o Poder Público: "*exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.*", como corolário do instituto do LICENCIAMENTO.

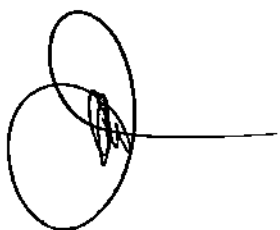
Portanto, a razão de ser do Licenciamento ambiental encontra respaldo na própria natureza jurídica do meio ambiente, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Esse relevante instrumento de proteção e controle ambiental se presta a evitar, mitigar e compensar danos; internalizar passivos socioambientais, impedindo a sua socialização; maximizar impactos positivos, etc.

O licenciamento ambiental, nesse contexto, se mostra necessário para todo empreendimento que utiliza recursos ambientais e possa, sob qualquer forma, causar a degradação ambiental, do que decorre o dever de atuação protetiva do Estado – como expressão de seu poder de polícia – de exigí-lo em face de atividades humanas impactantes ou potencialmente poluidoras.

Seu conceito foi recentemente consagrado também pela LC 140/2011, em art. 2º, na mesma linha das demais normas supracitadas. Vejamos:

"Para os fins desta Lei complementar, considera-se:

1 – licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetivamente ou potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental."



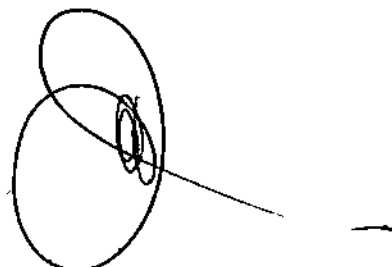
Neste sentido, sendo o licenciamento o mais importante instrumento de gestão ambiental da Administração pública, ele cumpre um papel essencial na proteção e defesa do meio ambiente, conforme prevê expressamente no inciso V, parágrafo 1º, do art. 225.

A Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), em seu art. 6º, instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente, estrutura político-administrativa composta por um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Como preceitua o inciso II, do art. 3º, da referida lei, o SISNAMA é integrado, dentre outros, pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo que, entre outras atribuições, dispõe sobre normas e padrões para um ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Veja-se que o CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, no âmbito de sua capacidade regulamentar na área ambiental (art. 8º da Lei nº 8.698/1981), pode editar resoluções para regulamentar as leis ambientais, com força de norma federal de caráter geral/nacional.

Neste sentido, o CONAMA, no exercício das competências que lhe foram atribuídas, instituiu uma série de Resoluções que tratam do Licenciamento ambiental, compondo normativas cogentes de caráter geral, sendo as mais importantes a Resolução 237/1997 e a Resolução 01/1986.

A Resolução CONAMA 237/97, diante das competências comuns em matéria ambiental previstas na CF/88, disciplinou o sistema de licenciamento ambiental e tratou de exigir o Licenciamento para as atividades que utilizam recursos naturais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, prevendo em seu Anexo 1 hipóteses expressas de Licenciamento obrigatório, dentre elas a atividade agropecuária e a silvicultura.



Resolução nº 237/97 do CONAMA:

“Art. 2º-A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.”

(...)

ANEXO 1

ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS SUJEITAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

- Omissis

Atividades agropecuárias

- projeto agrícola

- criação de animais

- projetos de assentamento e colonização

Uso de recursos naturais

- silvicultura

- exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais

Em relação a esse rol de atividades trazido pela Resolução CONAMA 237/97 exige-se, obrigatoriamente, a realização do licenciamento ambiental, não podendo este ser derogado ou dispensado, a não ser por norma federal de mesma hierarquia (ato normativo primário de caráter geral), pois a *“sujeição expressa de uma determinada atividade não permite a discussão acerca da potencialidade poluidora em questão, e que se não houver essa sujeição expressa o órgão ambiental deverá comprovar no caso concreto a potencialidade poluidora do empreendimento”*⁷.

Assim, *“a Resolução nº 237/97 do CONAMA não deixa dúvidas quanto a isso ao determinar no §1º do art. 2º que ‘estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta resolução’. Desta forma, parece mais correto o entendimento de que todas as atividades elencadas no Anexo 1 da Resolução em comento*

⁷ DESTEFENNI, Direito penal e licenciamento, São Paulo: Memória Jurídica, 2004, p. 153.

estão sujeitas ao mesmo, não existindo margem para a discricionariedade administrativa em relação a este fato⁸.

Não é possível, portanto, que um Decreto regulamentar estadual, que deve subordinar-se às leis federais, estaduais e demais normas de caráter geral, isente as aludidas atividades impactantes do Licenciamento.

Reforça a necessidade do licenciamento ambiental, ainda, o artigo 2º da Resolução CONAMA 01/86 e seus incisos⁹ (norma cogente de caráter geral que vincula todos os entes federativos integrantes do SISNAMA), ao arrolar atividades e situações para as quais o Estudo de Impacto Ambiental deve ser exigido – e, por conseguinte, também o Licenciamento – em virtude de presunção legal absoluta acerca do significativo potencial poluidor dos empreendimentos ali previstos¹⁰.

Isso porque o rol estabelecido pelo art. 2º da Resolução CONAMA 01/86 – que é apenas exemplificativo – não exaure as possibilidades de exigência, pelo Estado, da elaboração de EIA-RIMA em face de atividades ou empreendimentos impactantes, devendo o órgão ambiental exigir sua realização para outras atividades não relacionadas na referida lista, desde que a mesma se qualifique como passível de causar significativa degradação ao meio ambiente, a depender do caso e suas peculiaridades.

Assim, tratando-se de atividade econômica impactante – e as atividades agrossilvipastoris se qualificam como tal, tanto que previstas na Res. Conama 237/97 como sujeitas ao Licenciamento ambiental obrigatório –, a realização do Licenciamento dar-se-á por procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental licencia a localização, instalação e operação de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (ou que, de qualquer forma, possam causar

⁸ FARIAS, Talden, in Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos. Ed. Belo horizonte: Fórum, 2011, p. 44.

⁹ E, no que interessa à presente ação, destacam-se algumas situações e empreendimentos possivelmente relacionados às atividades agrossilvipastoris (incs. VII, XIV e XVI do art. 2º), a exigir, nos termos da Res. Conama n. 01/86, avaliação de impactos ambientais por meio de EIA-RIMA.

¹⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/10040557/Direito-Ambiental-Brasileiro-Paulo-Affonso-Leme-Machado>. Acesso em: 30 set. 2012.

degradação ambiental), consideradas as disposições legais, regulamentares e técnicas aplicáveis.

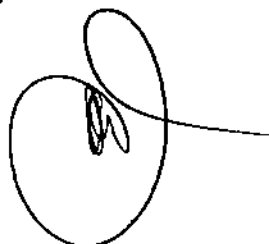
E somente por meio de tal procedimento legal é que se faz possível, no tocante à Res. Conama 01/86, aferir se determinado empreendimento está a exigir ou não a elaboração de EIA-RIMA. Ou seja, o Decreto estadual ora questionado, a um só tempo, viola e nega a aplicabilidade ao caso tanto da Res. Conama 237/97 – que impõe a realização de Licenciamento para as atividades agrossilvipastoris – como da Res. Conama 01/86.

Para a condução do licenciamento ambiental foi concebido um processo de avaliação prévia/preventiva de viabilidade e impactos que consiste no exame dos aspectos ambientais dos projetos em suas diferentes fases: concepção/planejamento, instalação (construção) e operação.

Logo, o processo de licenciamento ambiental tem como principais normas a serem observadas: a Lei nº 6938/81; a Resolução CONAMA nº 01/86 e a Resolução CONAMA nº 237/97, que estabeleceu procedimentos, critérios e reafirmou os princípios da Política Nacional de Meio Ambiente e da Constituição Federal de 1988.

Como principal instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, o LICENCIAMENTO AMBIENTAL constitui sequência lógica e previamente definida de atos administrativos concatenados que consubstanciam o devido processo legal do Licenciamento ambiental, que objetiva avaliar, caso a caso, a viabilidade ambiental de obras potencialmente danosas ao meio ambiente e seus variados impactos.

Este procedimento encadeado condiciona uma etapa à outra. A legislação prevê três fases distintas para o licenciamento ambiental, cada uma correspondente à outorga de uma licença específica, pré-requisito para a licença subsequente. São elas: licença prévia (LP); licença de instalação (LI) e licença de funcionamento (LF).



Visto que a Licença, ao ser concedida, atesta a viabilidade ambiental do empreendimento¹¹, considerando as melhores alternativas técnicas e locacionais, dentre as várias que devem ser estudadas, inclusive quanto aos seus impactos e às medidas (e programas) que efetivamente podem evitar, mitigar, reparar e/ou compensar os danos socioambientais causados pelo empreendimento, compreende-se que essa etapa de definições depende de diagnósticos adequados¹².

Para que o órgão ambiental conclua pela concessão da Licença é necessário, portanto, que todas as peças técnicas e estudos ambientais componham o processo do licenciamento, dentre estes o EIA/RIMA. E se é no bojo do processo de Licenciamento ambiental que se procedem tais análises, não se pode presumir a sua desnecessidade, ainda mais no caso em tela, porque as atividades agrossilvipastoris já estão legalmente sujeitas ao licenciamento (Res. Conama nº 237/97, Anexo I), uma vez que consideradas ambientalmente impactantes por sua própria natureza.

Cumprir destacar, outrossim, que para os empreendimentos localizados no estado da Bahia, sendo o licenciamento ambiental é feito pelo órgão estadual (INEMA), aplica-se em conjuminância com os regramentos federais e as regras de competência, discorridas acima, o quanto previsto na Lei Estadual nº 10.431/2006 (com as alterações promovidas pela Lei nº 12.377/2011), que trata, em seu art. 42 e seguintes, do licenciamento ambiental, suas peculiaridades e das modalidades do mesmo que podem ser conduzidas pelo Órgão. Vejamos:

CAPÍTULO VII - DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Art. 42 - A localização, implantação, operação e alteração de empreendimentos e atividades que utilizem recursos ambientais, bem como os capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental, na forma do disposto nesta Lei e demais normas dela decorrentes.

¹¹ Conforme a Resolução Conama n.º 237/97, artigo 8º, a Licença Prévia "é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação".

¹² Ministério Público Federal – Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental. Brasília: 4º. CCR/ESMPU, 48 p., 2004. p. 20.

Art. 42-A - O licenciamento ambiental far-se-á:

- I - por empreendimentos ou atividades individualmente considerados;
- II - por conjunto de empreendimentos ou atividades segmento produtivo ou recorte territorial;
- III - por planos ou programas.

Art. 43 - A Licença Ambiental é o ato administrativo por meio do qual o órgão ambiental competente avalia e estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, para localizar, instalar, operar e alterar empreendimentos ou atividades efetivas ou potencialmente degradadoras.

Art. 44 - O procedimento de licenciamento ambiental considerará a natureza, o porte e potencial poluidor dos empreendimentos e atividades, as características do ecossistema e a capacidade de suporte dos recursos ambientais envolvidos, dentre outros critérios estabelecidos pelos órgãos do SISEMA.

Art. 45 - O órgão ambiental competente expedirá as seguintes licenças, sem prejuízo de outras modalidades previstas em normas complementares a esta Lei:

- I - Licença Prévia (LP): concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- II - Licença de Instalação (LI): concedida para a implantação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionamentos;
- III - Licença Prévia de Operação (LPO): concedida, a título precário, válida por 180 (cento e oitenta) dias, para empreendimentos e atividades quando necessária a avaliação da eficiência das medidas adotadas pela atividade na fase inicial de operação;
- IV - Licença de Operação (LO): concedida para a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento das exigências constantes das licenças anteriores, com o estabelecimento das medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação;
- V - Licença de Alteração (LA): concedida para a ampliação ou modificação de empreendimento, atividade ou processo regularmente existente;
- VI - Licença Unificada (LU): concedida para empreendimentos definidos em regulamento, nos casos em que as características do empreendimento assim o indiquem, para as fases de localização, implantação e operação, como uma única licença;

VII - Licença de Regularização (LR): concedida para regularização de atividades ou empreendimentos em instalação ou funcionamento, existentes até a data da regulamentação desta Lei, mediante a apresentação de estudos de viabilidade e comprovação da recuperação e/ou compensação ambiental de seu passivo, caso não haja risco à saúde da população e dos trabalhadores;

VIII - Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC): concedida eletronicamente para atividades ou empreendimentos em que o licenciamento ambiental seja realizado por declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão licenciador, para empreendimentos ou atividades de baixo e médio potencial poluidor, nas seguintes situações:

- a) em que se conheçam previamente seus impactos ambientais, ou;
- b) em que se conheçam com detalhamento suficiente as características de uma dada região e seja possível estabelecer os requisitos de instalação e funcionamento de atividades ou empreendimentos, sem necessidade de novos estudos;
- c) as atividades ou empreendimentos a serem licenciados pelo LAC serão definidos por resolução do CEPRAM.

§ 1º - As licenças previstas neste artigo poderão ser concedidas por plano ou programa, ou ainda, de forma conjunta para segmento produtivo, empreendimentos similares, vizinhos ou integrantes de polos industriais, agrícolas, turísticos, entre outros, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 2º - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

§ 3º - O conteúdo dos estudos, das condicionantes e das outras medidas para o licenciamento serão definidos no regulamento desta Lei, e em outros atos complementares a serem editados pelos órgãos coordenador e executor da Política Estadual de Meio Ambiente, obedecido o princípio da publicidade.

Art. 46 - Poderão ser instituídos procedimentos especiais para o licenciamento ambiental, de acordo com a localização, natureza, porte e características dos empreendimentos e atividades, dentre os quais:

I - procedimentos simplificados, que poderão resultar na expedição isolada ou sucessiva das licenças, conforme definido em regulamento;

II - expedição de licenças conjuntas para empreendimentos similares, vizinhos ou integrantes de polos industriais, agrícolas, projetos urbanísticos ou planos de desenvolvimento já aprovados pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos e atividades;

27de46

III - procedimentos simplificados para a concessão da Licença de Alteração - LA e da renovação da Licença de Operação? LO das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental e práticas de produção mais limpa visando à melhoria contínua e ao aprimoramento do desempenho ambiental;

Art. 47 - O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação - UC específica ou sua Zona de Amortecimento - ZA, assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA, só poderá ser concedido após anuência do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural - RPPN, pelo órgão responsável pela sua criação.

§1º - A Anuência é o ato administrativo por meio do qual o órgão executor da Política Estadual de Meio Ambiente, previamente à concessão da primeira licença, estabelece as condições para a localização, implantação, operação e regularização de empreendimentos e atividades que afetem unidades de conservação ou suas respectivas zonas de amortecimento, tendo em vista o respectivo plano de manejo ou, em caso de inexistência do mesmo, as fragilidades ecológicas da área em questão.

§2º - Nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos ao EIA/RIMA, o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento:

I - puder causar impacto direto em UC;

II - estiver localizado na sua ZA;

III - estiver localizado no limite de até 2.000 (dois mil) metros da UC, cuja ZA não venha a ser estabelecida até 31 de dezembro de 2015.

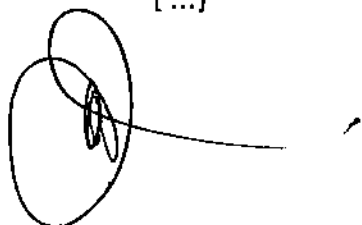
§ 3º - O disposto no parágrafo segundo deste artigo não se aplica às áreas urbanas consolidadas, às APAs e às RPPNs."

[...]

Art. 53-A - Estão isentadas de licenciamento ambiental as intervenções em áreas de preservação permanente e reserva legal para fins de enriquecimento e restauração ambiental com espécies nativas, na forma indicada em regulamento.

Art. 53-C - O licenciamento ambiental, a ser realizado em processo único, compreende, além da avaliação de impactos ambientais, a outorga de direito de uso de recursos hídricos, a supressão de vegetação, a anuência do órgão gestor da unidade de conservação e demais atos associados, conforme o disposto em regulamento.

[...]



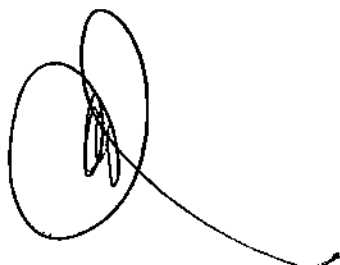
Parágrafo único - O regulamento estabelecerá prazos e procedimentos, e disciplinará acerca da manifestação de outros órgãos da Administração Pública envolvidos no processo de licenciamento ambiental.

Repise-se que a Lei estadual, como demonstrado, não prevê – e nem poderia, sob pena de afrontar as normas de caráter geral aqui referidas – a dispensa do Licenciamento para nenhum empreendimento, **COM EXCEÇÃO apenas** das “*intervenções em áreas de preservação permanente e reserva legal para fins de enriquecimento e restauração ambiental com espécies nativas, na forma indicada em regulamento*” (art. 53- A, acima transcrito), muito menos em relação às atividades agrossilvipastoris, cujos impactos ao meio ambiente são por demais conhecidos, e não foi por outra razão que, para estas, o Anexo I da Res. CONAMA nº 237/1997 exigiu expressamente a realização do processo de licenciamento ambiental.

Os entes estatais, notadamente o estado da Bahia – que prevê o instituto em sua Lei –, devem se submeter, assim, às normas gerais e aos critérios de Licenciamento ambiental detalhados nas resoluções editadas pelo CONAMA, adotando-os como parâmetro para a sua atividade administrativa licenciadora.

Nisso, deve-se obediência à Resolução CONAMA 237/1997, que regulamenta os aspectos do Licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente, vinculando, como âmbito mínimo de proteção ambiental, todos os entes federativos quanto à obrigatoriedade de sujeição de determinados empreendimentos ao Licenciamento ambiental, dentre estes as atividades agropecuárias, criação de animais, silvicultura, etc. Esse “*piso protetivo mínimo*”, como visto, não pode ser suprimido.

Portanto, observe-se que, estando as atividades agrossilvipastoris sujeitas ao Licenciamento ambiental por força de previsão expressa na Resolução CONAMA 237/1997, não é facultado ao Estado-membro dispensá-lo.



A ocorrência de degradação ambiental ou de poluição ambiental é presumida naqueles empreendimentos e atividades listados na resolução CONAMA 237/1997, motivo pelo qual somente é permitido aos entes estaduais complementar ou ampliar o rol já especificado, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento, e definindo os critérios de exigibilidade, mas nunca suprimi-lo, como quer o estado da Bahia, ainda mais por Decreto do Poder Executivo, que, além de ilegal, sequer se prestaria, por sua natureza, a tal tipo de inovação normativa.

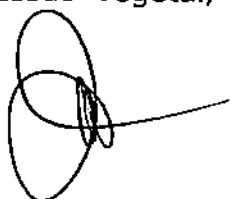
4.4 DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA OBRIGATORIEDADE, PREVENÇÃO, PRECAUÇÃO, INFORMAÇÃO-PARTICIPAÇÃO E DA VEDAÇÃO DE RETROCESSO.

Nas linhas postas acima, já foram abordados princípios ambientais como o da obrigatoriedade (para o que Licenciamento é regra indeclinável quando se trata da existência de empreendimento passível de causar significativo impacto ambiental); prevenção e da precaução (previstos no artigo 225, §1º, IV, da CRFB/88, quando apregoa que o Estudo de Impacto Ambiental, e consequentemente o Licenciamento, devem ser realizados previamente à intervenção no meio ambiente).

Cabe abordar, ainda, os princípios da Participação e da Publicidade.

Consequência direta e imediata da extirpação de hipóteses de exigência do LICENCIAMENTO para a agricultura é a redução dos espaços de participação popular e ampla publicidade das informações constantes do licenciamento ambiental.

Destaque-se que os empreendimentos agrossilvipastoris em sua maioria atingem direta ou indiretamente inúmeras comunidades rurais e impactam os núcleos urbanos mais próximos, seja pelo uso de agrotóxicos na lavoura e sua dispersão pelo ar atmosférico, uso comum da água oriunda da mesma microbacia ou manancial hídrico (cuja fonte quase sempre coincide com a do abastecimento populacional das cidades e lavouras de subsistência), seja pela supressão vegetal, com impacto no microclima e na fauna/flora e perda de



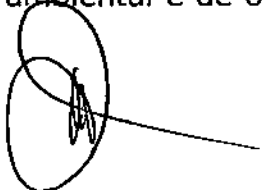
biodiversidade; tudo isso sem que a população atingida tenha participado da tomada de decisões, sendo alijada do processo de utilização de recursos naturais comuns. Por fim, impede-se o órgão licenciador de ter informações relevantes sobre os impactos da atividade.

Tratando-se da utilização recursos naturais, bens de uso comum do povo, as decisões do Poder Público em matéria ambiental não podem prescindir da participação popular, que deve ser assegurada, entre outros meios, pelas consultas e audiências públicas realizadas no processo de licenciamento, de maneira que os diversos segmentos da sociedade e demais atores sociais possam qualificar e legitimar democraticamente o processo de licenciamento ambiental e a tomada das decisões estatais.

Cumpra esclarecer que a identificação das comunidades atingidas pela atividade, qualquer que seja esta, deve levar em conta a sua relação histórica com o meio socioambiental envolvente, sistemas produtivos, formas de organização social, econômica e cultural, na medida em que esses grupos se desenvolvem ao longo de sua existência uma interação diferenciada com a natureza, que não pode ser desprezada.

Com isso, suprimir, na implantação dos projetos agrossilvipastoris do estado da Bahia, a participação popular em razão da isenção dos processos de licenciamento, ignorando a necessidade de realização de audiências públicas (previstas na Resolução CONAMA 01/86 e na Lei nº 10.431/06 do estado da Bahia), que permitem esse espaço de participação popular, importa na subversão do devido processo legal, chancelando-se grave ofensa ao ordenamento jurídico e prejuízos irreparáveis ao Meio Ambiente.

A aplicação do Princípio da Participação no processo de Licenciamento se dá, notadamente, quando da discussão dos estudos ambientais, a partir dos quais são diagnosticados os impactos da atividade e definidas, em seguida, as condicionantes e medidas mitigadoras/compensatórias pertinentes, de modo a compatibilizá-lo com as exigências socioambientais decorrentes da CF/88, da legislação ambiental e de outros princípios não menos relevantes – do poluidor



pagador, da máxima prevenção/precaução do dano e do desenvolvimento sustentável –, que também não podem prescindir, para a sua concretização, da participação social crítica.

No Estado da Bahia, os aludidos princípios constam, respectivamente, no inciso V e VI do artigo 2º da Lei 10.431/06 – Lei Ambiental do Estado:

Art. 2º - Ao Poder Público e à coletividade incumbe defender, preservar, conservar e recuperar o meio ambiente, observando, dentre outros, os seguintes princípios:

[...]

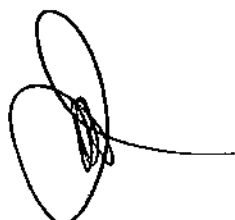
V - da garantia do acesso da comunidade à educação e à informação ambiental sistemática, inclusive para assegurar sua participação no processo de tomada de decisões, devendo ser capacitada para o fortalecimento de consciência crítica e inovadora, voltada para a utilização sustentável dos recursos ambientais.

VI - da participação da sociedade civil;

Assim, o Decreto Estadual nº 15.682/2014, ao isentar ilegalmente atividades para as quais são exigíveis o licenciamento das atividades agrossilvipastoris, acaba, por via de consequência, limitando as possibilidades de participação popular na tomada de decisão acerca de empreendimentos altamente impactantes que repercutirão na vida da comunidade do entorno.

A coletividade é, portanto, duplamente punida, na medida em que será impedida de conhecer de contribuir e influir na decisão do gestor sobre assunto de seu particular interesse, e, posteriormente, arcará com o passivo socioambiental da atividade. Ou seja, ao contrário daquilo que preconiza o ordenamento jurídico-constitucional, socializa-se o ônus da atividade, que deveria ser assumido/internalizado pelo poluidor.

Não é demais ressaltar que a medida adotada pelo Estado da Bahia também viola o princípio da vedação do retrocesso ambiental, pelo qual se assegura a proteção dos direitos fundamentais contra a atuação indevida do legislador, proibindo a supressão das posturas ambientais protetivas (plasmadas nas normas existentes) ou a restrição da sua efetividade, a fim de preservar o



arcabouço normativo já consolidado com vistas a garantir a fruição satisfatória dos direitos fundamentais.

O Decreto Estadual nº 15.682/2014 afronta, claramente, o princípio da proibição do retrocesso, pois, ao isentar as atividades agrossilvipastoris do Licenciamento ambiental, desconsiderando as peculiaridades de cada caso, vulnera a proteção ambiental, o que não pode ser admitido.

O princípio da proibição do retrocesso vem sendo reconhecido há tempos pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme se depreende, dentre outros¹³, do julgado abaixo colacionado:

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E URBANÍSTICO. LOTEAMENTO CITY LAPA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. RESTRIÇÕES URBANÍSTICO-AMBIENTAIS CONVENCIONAIS ESTABELECIDAS PELO LOTEADOR. ESTIPULAÇÃO CONTRATUAL EM FAVOR DE TERCEIRO, DE NATUREZA PROPTER REM. DESCUMPRIMENTO. PRÉDIO DE NOVE ANDARES, EM ÁREA ONDE SÓ SE ADMITEM RESIDÊNCIAS UNI FAMILIARES. PEDIDO DE DEMOLIÇÃO. VÍCIO DE LEGALIDADE E DE LEGITIMIDADE DO ALVARÁ. IUS VARIANDI ATRIBUÍDO AO MUNICÍPIO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA NÃO-REGRESSÃO (OU DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO) URBANÍSTICO-AMBIENTAL. VIOLAÇÃO AO ART. 26, VII, DA LEI 6.766/79 (LEI LEHMANN), AO ART. 572 DO CÓDIGO CIVIL DE 1916 (ART. 1.299 DO CÓDIGO CIVIL DE 2002) E À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ART. 334, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.
(...)

11. O exercício do *ius variandi*, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes. (...) (Resp 302.906-SP. Rel. Min. HERMAN BENJAMIN. Órgão Julgador: 2ª TURMA. Julgamento: 26/08/2010) (g.n.).

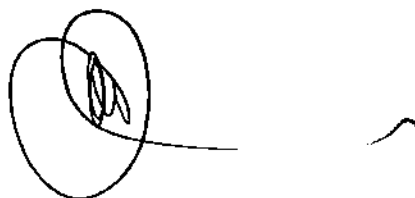
¹³ No mesmo sentido: STJ – EREsp 418.526/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª Seção, DJe 13.10.2010.

4.5 SÍNTESE DAS ILEGALIDADES CONSTANTES NO DECRETO ESTADUAL Nº 14.024/2012 (MODIFICADO PELO DECRETO ESTADUAL Nº 15.682/2014), EM SEU ART. 135 E ANEXO IV, DIVISÃO A.

Em que pese a obrigatoriedade de prévio Licenciamento ambiental para a construção, instalação e funcionamento de estabelecimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (art. 10 da Lei n. 6.938/81), o Estado da Bahia, através do Decreto Estadual n. 15.682/2014, promoveu a alteração do Decreto Estadual n. 14.024/2012 (que regulamenta a Lei Estadual n. 10.431/2006 – Política de Meio Ambiente e Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia) para isentar as atividades agrossilvipastoris do processo de licenciamento ambiental, ao arripio da CF/88, da legislação federal, resoluções do Conama e da própria Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado (Lei n. 10.431/2006, cujo art. 42, *caput*, dispõe que: “*A localização, implantação, operação e alteração de empreendimentos e atividades que utilizem recursos ambientais, bem como os capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental, na forma do disposto nesta Lei e demais normas dela decorrentes*”).

Assim, o Decreto Estadual nº 15.682/2014 estabeleceu, em seu novo art. 135 e no anexo IV, Divisão A, verdadeira “linha de corte” para inexigibilidade de Licenciamento, sem previsão no ordenamento jurídico-constitucional e infraconstitucional federal (e estadual), que exigem a realização do processo de licenciamento para toda atividade que possa causar significativa degradação ambiental, indistintamente.

É vedado, pois, ao Estado isentar de Licenciamento ambiental as atividades agrossilvipastoris, porque o ordenamento federal não faz tal distinção, não podendo um decreto estadual inovar, no exercício do poder regulamentar, para contrariar legislação federal de caráter geral/nacional.



Destarte, da análise do art. 135 e Anexo IV, Divisão A, do Decreto estadual nº 14.024/2012 (alterado pelo Decreto nº 15.682/2014), verifica-se que se operou na legislação ambiental da Bahia, por via transversa, inovação incabível, com o estabelecimento de "listas negativas" de empreendimentos e atividades para os quais é possível não se exigir o Licenciamento, em afronta aos princípios e normas pertinentes.

4.5.1 SITUAÇÃO ANTES DA ALTERAÇÃO DO DECRETO 15.682/2014:

O Decreto Estadual nº 14.024/2012, antes das alterações promovidas pelo Decreto Estadual nº 15.682, de 19 de novembro de 2014, previa que:

Art. 135 - Os empreendimentos agrossilvopastoris a serem implantados em áreas com remanescente de formações vegetais nativas que impliquem em uso alternativo do solo, bem como aqueles descritos no Anexo IV deste Decreto serão submetidos a licenciamento ambiental. (grifamos)

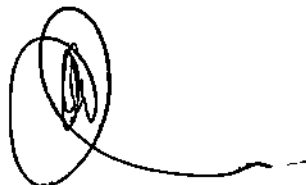
§ 1º - Considera-se uso alternativo do solo a substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, tais como atividades agrossilvopastoris.
(...)

Eis a nova redação desse artigo, alterada pelo Decreto n. 15.682/2014:

Art. 135 - Os empreendimentos agrossilvopastoris a serem implantados deverão observar as regras estabelecidas no Anexo IV, para fins de enquadramento e verificação da exigência do procedimento de licenciamento ambiental, sujeitando-se, ainda, ao registro no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais - CEFIR e ao requerimento, quando necessário, da autorização para supressão de vegetação e da outorga de direitos de uso de recursos hídricos. (grifamos)

Parágrafo único - Os pedidos de supressão de vegetação nativa dos empreendimentos agrossilvopastoris a serem implantados em áreas com remanescente de formações vegetais nativas que impliquem em uso alternativo do solo deverão observar as disposições do Decreto nº 15.180, de 02 de junho de 2014, e o enquadramento definido no Anexo IV deste Decreto.

Para se compreender a magnitude das mudanças propostas pela nova redação dada à tal dispositivo, necessário se faz ter conhecimento do citado



ANEXO IV do Decreto Estadual nº 14.024/2012, e aquele indicado pelo Decreto Estadual nº 15.682/2014, descritos e analisados a seguir.

A propósito, cabe destacar que, anteriormente às modificações combatidas no Decreto nº 15.682/2014, sempre foram respeitadas as resoluções CONAMA pertinentes à matéria, quais sejam:

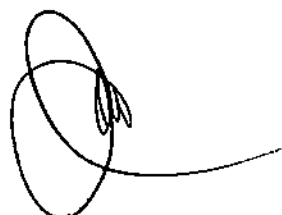
- i. RESOLUÇÃO CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 e seu anexo 1 ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS SUJEITOS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL; e
- ii. RESOLUÇÃO CONAMA nº 284, de 30 de agosto de 2001, que dispõe sobre o licenciamento de empreendimentos de irrigação.

Portanto, no que diz respeito à atividade agrossilvipastoril, o Decreto Estadual nº 14.024/2012 atendia ao que indicava as Resoluções CONAMA nº 237/1997, nº 01/86 e nº 284/01, o que passou a ser desconsiderado a partir das mudanças feitas por meio do Decreto Estadual nº 15.682/2014.

4.5.2 SITUAÇÃO DEPOIS DA ALTERAÇÃO DO DECRETO 15.682/2014:

Analisando o Anexo IV do Decreto Estadual nº 14.024/2012, já de acordo com o Decreto Estadual nº 15.682/2014, tem-se que as classificações do porte do empreendimento e do seu potencial poluidor foram desconsideradas em relação às atividades agrossilvipastoris. Essa circunstância implica na dispensa do Licenciamento ambiental para tais atividades, sendo suficiente o registro da atividade no CEFIR, os pedidos de autorização de supressão de vegetação e outorga, se o caso.

Percebe-se que as mudanças promovidas resultam na inobservância não só do que dispõe a Resolução Conama n. 237/1997 (que impõe a realização de Licenciamento ambiental para as atividades agrossilvipastoris) – e, ainda, da Resolução Conama n. 01/86, que exige EIA em certas situações, inclusive para algumas atividades correlatas àquelas (incs. VII, XIV e XVI do art. 2º) –, como também de outras mais específicas (*vide* Res. Conama 284/01).



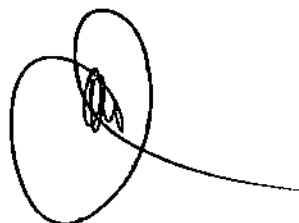
Como exemplo prático, pela Resolução Conama n. 284/2001, os projetos de irrigação de médio porte deveriam atender às etapas de Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), e apresentar estudos de viabilidade técnica, econômica, social e ambiental, inclusive EIA/RIMA, quando coubesse.

Pelo Decreto Estadual nº 14.024/2012, ainda antes de ser alterado pelo Decreto Estadual nº 15.682/2014, um projeto de agricultura irrigada poderia ser classificado em portes, tendo que se submeter às fases da LP, LI e LO, antecedida do Estudo Ambiental para Atividades de Médio Impacto – EMI. Com as mudanças do Decreto Estadual nº 15.682/2014, para projetos de agricultura irrigada, independentemente de seu porte ou potencial poluidor, não mais será exigido seu licenciamento ou realização de qualquer estudo.

Assim, se continuarem vigentes as alterações promovidas pelo Decreto nº 15.682/2014, os grandes empreendimentos – como aqueles presentes, por exemplo, no oeste Baiano, no Agropolo Mucugê-Ibicoara, na região da Chapada Diamantina, no Agropolo de fruticultura de Juazeiro e sua micro-região do São Francisco e em projetos públicos de irrigação – se instalariam em qualquer parte do Estado sem qualquer Licenciamento ou mínima avaliação de seus impactos socioambientais.

Outra atividade enquadrada como agrossilvipastoril que sofreu modificação, está relacionada aos empreendimentos de floresta de produção, caracterizados no Estado da Bahia principalmente pelo plantio de eucalipto (para papel, madeira e carvão), seringueira, pinho e outros, presentes em larga escala no sul e extremo sul de Estado.

Assim, após o Decreto Estadual nº 15.682/2014, também não se sujeitará ao Licenciamento a atividade de silvicultura que não esteja vinculada apenas aos processos industriais, isentando-se o plantio e exploração de florestas de produção (ex.: eucalipto), existente no Estado em larga escala (grande ou pequeno porte), todos englobados nessa tipologia.

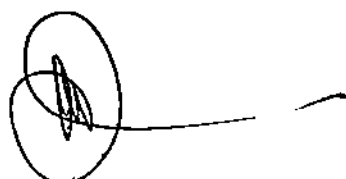


Logo, diante da dispensa do Licenciamento para todas essas atividades, estariam cancelados os seus já conhecidos impactos ambientais: perda de capacidade de suporte do meio, decorrente de vastas áreas de monocultura (silvicultura), comprometendo processos ecossistêmicos significativos, como a reprodução vegetal (há supressão de vegetação em larga escala) e animal (não há alimento suficiente, isolamento populacional ou perda de qualidade da matriz, com risco de extinção de espécimes); perda de biodiversidade – em determinada unidade da paisagem, como a bacia hidrográfica, o percentual de área utilizada para a produção ultrapassa o limite possível para a sobrevivência das espécies animais e vegetais na região; erosão ou empobrecimento genético da fauna e flora – diminuição populacional por perda de hábitat, de conectividade e isolamento das populações animal e vegetal, tornando-as frágeis geneticamente e mais susceptíveis a eventos estocásticos como alterações climáticas, pragas ou superexploração, o que ocasiona extinção local; isolamento e depleção dos vínculos e comunidades humanas locais – vastas áreas de produção levam à expulsão de pequenos proprietários rurais e à extinção ou diminuição de pequenos povoados rurais, impactando a produção agrícola; perda de segurança alimentar regional – compreendida como déficit da capacidade de produção de alimentos em nível local, notadamente em áreas de vastas produções silviculturais.

A inserção do termo “vinculada a processos industriais” na tipologia de empreendimentos de silvicultura, não deverá ter cunho menos restritivo de proteção ao meio ambiente, devendo abarcar a todos.

Destarte, não haveria que se falar que atividades relacionadas ao Grupo A1 (produtos da agricultura, sequeiro ou irrigada), ao Grupo A2 (neste caso a pecuária extensiva) e à silvicultura estão isentas de processo licenciatório e de realizar os devidos estudos ambientais.

Além das alterações promovidas no artigo 135, o Decreto Estadual nº 15.682/2014, em seu art. 8º, revogou outros artigos que se referiam diretamente ao Licenciamento das atividades agrossilvipastoris, previstos na redação anterior do Decreto nº 14.024/2012, que fora alterado, por exemplo:



Art. 136 - Será concedida Licença Unificada - LU para empreendimentos agrossilvopastoris de Classe 3, 4 e 5 que, dentre outros, cumpram os seguintes requisitos:

I - façam correta utilização de agrotóxicos e adotem destinação adequada das respectivas embalagens e dos demais resíduos agrossilvopastoris;

II - utilizem práticas de conservação do solo, água e biota, inclusive adoção de sistema de produção integração lavoura-pecuária-floresta e suas variações, cultivos orgânicos, adoção de boas práticas de produção agropecuária ou outros sistemas agroecológicos;

III - utilização de biodigestores ou outras tecnologias apropriadas no sistema de tratamento de todos efluentes, provenientes das atividades agrossilvopastoris, que promovam a redução de gases do efeito estufa, com tempo de retenção dos efluentes necessários à sua estabilização e proteção do solo e da água. (revogado)

...

Art. 137 - A concessão da Licença Unificada para empreendimentos agrossilvopastoris se dará, entre outros requisitos, mediante:

I - a comprovação da regularidade das áreas de preservação permanente e da reserva legal;

II - o cadastramento no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais - CEFIR, previsto no art. 14 da Lei nº 10.431/2006. (revogado)

...

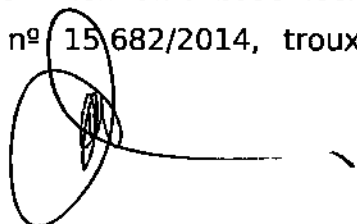
Art. 138 - Não será permitida a realização de atividades ou empreendimentos que impliquem em conversão de floresta nativa para uso alternativo do solo, quando existir no imóvel área degradada, abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada. (revogado)

...

Art. 140 - As atividades ou empreendimentos realizados em mais de uma propriedade ou posse rural que caracterize empreendimento único, serão licenciados pelo conjunto, considerando toda a cadeia produtiva e a totalidade das atividades agrossilvopastoris abrangidas.

Parágrafo único - Verificando-se o fracionamento desses empreendimentos para fins de burla à classificação prevista nos termos do caput deste artigo, o empreendedor estará sujeito às sanções administrativas cabíveis. (revogado; grifamos)

Destaque-se que outros aspectos não somente relacionados às atividades agrossilvopastoris, mas ligados a mudanças em indicativos de porte e potencial poluidor foram desconsiderados. Assim, também de forma simplista e, ao que parece, sem nenhuma base técnica, o novo ANEXO IV, alterado pelo Decreto Estadual nº 15.682/2014, trouxe alterações nas classificações de porte e



potencial poluidor de diversas atividades, excluindo praticamente todas as atividades de apresentar avaliação de impacto por EIA/RIMA, não permitindo uma análise mais detalhada do ambiente quanto ao potencial de degradação e compensações/condicionantes necessárias.

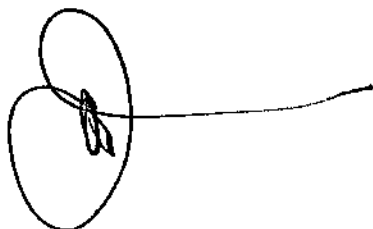
Em outros casos, o Decreto nº 15.682/2014 simplesmente excluiu do ANEXO IV algumas tipologias que anteriormente eram passíveis de Licenciamento: assentamento de reforma agrária; fabricação de artefatos de madeira sem tratamento; industrialização da amêndoa do cacau; re-refino de óleos lubrificantes; terminais de estocagem e distribuição de álcool carburante, biodiesel, gasolina, diesel e demais derivados de petróleo; estações de transbordo; entre outros, do que resulta as mesmas implicações.

5. DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA (CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR)

A Lei n. 7.347/85, Lei da Ação Civil Pública, embora preveja, no artigo 12, que *“poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo”*, não disciplina os requisitos para a concessão do pedido de urgência, fazendo-se necessária a aplicação subsidiária do novo Código de Processo Civil, conforme expressa previsão em seu artigo 19.

Com efeito, é cabível, no caso em tela, a antecipação de tutela dos efeitos da sentença, consoante o disposto no art. 300 do CPC-15, afigurando-se evidente o dano irreparável, eis que é urgente e impostergável a adoção das medidas necessárias para garantir a adequada proteção ao direito ao meio ambiente equilibrado, sob pena de se consumarem graves consequências socioambientais, estando a coletividade e o meio ambiente em situação de risco iminente de dano.

Premente, na espécie, que o exercício da função jurisdicional, que não deve encontrar obstáculos, salvo no ordenamento jurídico, garanta o direito constitucional à tutela jurisdicional efetiva e tempestiva, salvaguardando-se, assim, a sociedade.



O princípio da inafastabilidade da Jurisdição (art. 5º, XXXV, da CRFB/88) já não pode ser só compreendido como garantia de acesso formal à justiça.

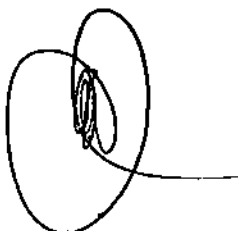
A prestação jurisdicional efetiva e tempestiva, outrora já consagrada em tratados internacionais aderidos pelo Brasil, restou consagrada constitucionalmente, por expressa inclusão pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, do inc. LXXVIII ao art. 5º da Constituição Federal.

O provimento antecipado, no caso, é a materialização das regras constitucionais acima referidas, pois de nada adiantariam garantias formais sem mecanismos eficazes para a sua concretude, potencializando a efetividade da jurisdição e redistribuindo o ônus do tempo do processo diante da verossimilhança do direito e do justo receio de lesão ao bem tutelado. O mero decurso do tempo, ausente resposta ao direito que reclama tutela de urgência, tem o condão de prejudicá-lo, o que se revela injusto.

No contexto de um processo civil de resultados, as tutelas de urgência estão encartadas na garantia constitucional do acesso à justiça mediante tutela adequada e processo devido. Trata-se do dever de o juiz prestar uma rápida solução dos litígios, à luz da efetividade, quando verificar que o direito reclama provimento imediato, atento aos fatores axiológicos e éticos inerentes à concretização jurisdicional do direito.

Por fim, cumpre ter presente que a busca pela entrega da prestação jurisdicional eficaz deve ser prestigiada, de modo que o cidadão tenha, cada vez mais facilitada, com a compreensão do Poder Judiciário, a sua convivência em sociedade (STJ, 1. T, REsp 662033/RS, Rel. Min. José Delgado, DJ 08/11/2004, p. 191).

5.1 DA PLAUSIBILIDADE DO DIREITO ("*FUMUS BONI IURIS*"). EXPOSIÇÃO SUMÁRIA DO DIREITO AMEAÇADO



No curso da argumentação desenvolvida demonstrou-se, de maneira inequívoca, a presença do *fumus boni iuris*.

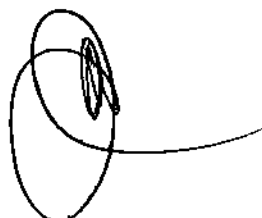
Como registrado, a regulamentação promovida pelo Decreto Estadual nº 14.024/2012 (que regulamentou a Lei ambiental baiana), após as absurdas alterações promovidas pelo Decreto nº 15.682/2014, além de incorrer em brutal retrocesso, retirou do órgão ambiental do Estado da Bahia a análise legal e técnica – e a concessão ou não – da exigibilidade do Licenciamento das atividades agrossilvipastoris.

Em uma situação kafkiana, criou-se a possibilidade de empreendimentos serem instalados, em qualquer lugar, sem licença ambiental, sem a análise da compatibilidade/viabilidade da atividade pelo órgão responsável e sem a imposição das condicionantes devidas.

Pontue-se, mais uma vez, que, com o objetivo de garantir a máxima tutela efetiva do meio ambiente, coube a União, Estados e Distrito Federal a competência de, concorrentemente, legislar sobre meio ambiente. Esta é a ideia força do art. 24 do nosso Diploma maior.

Assim, o poder regulamentar exercido pelos Estados e pelos Municípios deve não apenas respeitar as disposições da Carta Magna, como também as normas federais, incluindo-se nessas as Resoluções do CONAMA, sendo vedada posturas inovadoras ou criativas, que divirjam do comando legal ou que sejam mais flexíveis e complacentes na proteção do meio ambiente.

Nesse sentido, é vedado ao Estado, ao dispor sobre o Licenciamento ambiental, criar uma “linha de corte” e isentar do processo de licenciamento atividades/empreendimentos, haja vista que, se o ordenamento federal não faz esta distinção, não pode um decreto do Poder Executivo fazê-lo, no exercício do poder regulamentar, contrariando legislação de caráter nacional.



Em suma síntese, tem-se que o Decreto Estadual nº 14.024/2012, além de sua impropriedade técnica para tratar da matéria e na abrangência que o fez, reveste-se de inconstitucionalidades e flagrantes ilegalidades, uma vez ofende o art. 24 da CF/88, a própria legislação ambiental da Bahia, que prevê o Licenciamento para as atividades agrossilvípactoris; a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.831/81) e as RESOLUÇÕES CONAMA, todas já fartamente comentadas acima, além de inovar no ordenamento jurídico, de forma prejudicial ao meio ambiente, desprotegendo direito fundamental a todos garantido, em total afronta às normas federais/estaduais.

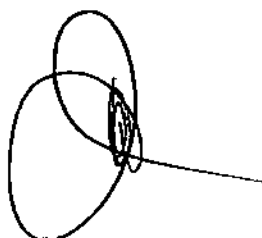
Desse modo, percebe-se que, como regra geral, em razão de ser considerada atividade efetiva ou potencialmente degradadora, deve ser exigido pelo Poder Público, o IBAMA e o INEMA, na qualidade de Órgãos Licenciadores, o respectivo Licenciamento Ambiental.

5.2 DO PERIGO DE DANO ("*PERICULUM IN MORA*")

Igualmente, está demonstrado o receio de dano irreparável e de difícil reparação, caso sejam adotadas, de imediato, todas as medidas necessárias para a solução da questão, com o estabelecimento de grave instabilidade econômica e jurídica, que gera sérios riscos tanto ao desenvolvimento econômico como, sobretudo, ao equilíbrio socioambiental.

É de se ressaltar que muitos dos danos ambientais possuem natureza irreversível ou de difícil reversibilidade, a demandar toda uma corrente de esforços intergeneracionais, com emprego de vultosos recursos, razão pela qual impõe-se a adoção de medida apta a tutelar o direito invocado.

Em sede de tutela ambiental, não há lugar para intervenções tardias, sob pena de se permitir a ocorrência de danos ambientais dessa ordem. A negativa do pedido de antecipação da tutela recursal, na espécie, poderá dar azo à consumação/agravamento de graves danos socioambientais, risco este que deve prontamente ser afastado.



Faz-se necessária, assim, a concessão de medida liminar para suspender os efeitos dos arts. 8º e art. 135 e seu Anexo IV, Divisão A, do Decreto Estadual nº 15.682/2014, e decorrentes alterações no texto final do Decreto Estadual nº 14.024/2012, com efeito *ex tunc*, até o julgamento final da ação.

6. DO PEDIDO

Ante todo o exposto, pleiteiam o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA:

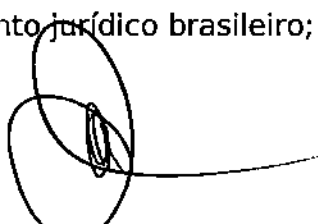
a) a concessão liminar da tutela provisória de urgência, para o fim de suspender os efeitos dos arts. 8º e art. 135 e seu ANEXO IV, DIVISÃO A, previstos no Decreto Estadual nº 15.682/2014, e decorrentes alterações no texto final do Decreto Estadual nº 14.024/2012, com efeito *ex tunc*, até o julgamento final desta ação; comunicando a decisão aos órgãos federal, estadual e municipal com competência para licenciar, respectivamente IBAMA, INEMA e SEMUT, para que tomem ciência da sua ilegalidade.

b) a concessão liminar da tutela provisória de urgência, para o fim de determinar ao INEMA que volte, de imediato e até o julgamento final desta ação, a realizar o licenciamento ambiental das atividades agrossilvipastoris de acordo com a legislação ambiental federal em vigor, de caráter geral/nacional, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00;

c) a citação do Estado da Bahia e do INEMA, por intermédio dos seus respectivos representantes legais, para, querendo, responderem à presente ação, sob pena de revelia;

d) a intimação do IBAMA, para que informe se possui interesse em ingressar no processo, como assistente do Ministério Público;

e) a PROCEDÊNCIA do pedido para, confirmando-se a medida liminar: (i) declarar a ilegalidade dos arts. 8º e art. 135 e seu ANEXO IV, DIVISÃO A, previstos no Decreto Estadual nº 15.682/2014, e decorrentes alterações no texto final do Decreto Estadual nº 14.024/2012, com efeito *ex tunc*, porque violam o ordenamento jurídico brasileiro; (ii) obrigar o INEMA a promover o Licenciamento




ambiental das atividades agrossilvipastoris de acordo com a legislação ambiental federal em vigor, sob pena de multa de R\$ 100.000,00, para cada caso de negativa constatada;


e) a intimação dos autores, de todos os atos e termos processuais, mediante a entrega dos autos, exclusivamente, na sede do Ministério Público Federal, de forma a conferir celeridade ao feito.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

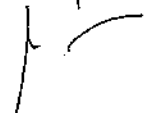
Salvador, 08 de agosto de 2016.



PABLO COUTINHO BARRETO
Procurador da República



JOÃO PAULO LORDELO
Procurador da República



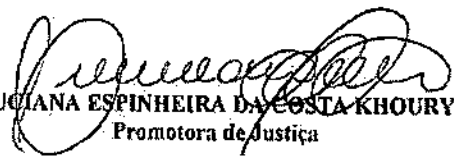
PAULO ROBERTO SANTIAGO
Procurador da República



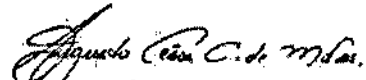
TIAGO MODESTO RABELO
Procurador da República



MARCELA RÉGIS FONSECA
Procuradora da República



LUCIANA ESPINHEIRA DA COSTA KHOURY
Promotora de Justiça



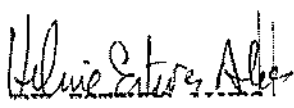
AUGUSTO CÉSAR C. DE MATOS
Promotor de Justiça Regional de Meio
Ambiente
NURP - Sede Lençóis



ALINE VALÉRIA ARCHANGELO SALVADOR
Promotora de Justiça Regional de Meio
NUMA - Sede Ilhéus


FABIO FERNANDES CORREA
Promotor de Justiça Regional de Meio
Ambiente
NUMA - Sede Teixeira de Freitas


EDUARDO ANTONIO BITTENCOURT FILHO
Promotor de Justiça Regional de Meio Ambiente
NUSF - Sede Barreiras


HELINE ESTEVES ALVES
Promotora de Justiça Regional de Meio
Ambiente
NUSF - Sede Juazeiro


THYEGO DE OLIVEIRA MATOS
Promotor de Justiça Regional de Meio Ambiente
NURP - Sede Itaberaba


PABLO ALMEIDA
Promotor de Justiça Regional de Meio
Ambiente
NUSF - Sede Jacobina


POLIREDA MADALY B. DE MEDEIROS
Procuradora da República