



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM ILHÉUS-BAHIA**

RECOMENDAÇÃO Nº 01/2006-FA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por intermédio da Procuradora da República signatária, com fundamento nas disposições constitucionais e legais, em especial, as previstas no *caput* do artigo 127 e inciso III do artigo 129 da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como a do inciso XX, do artigo 6.º da Lei Complementar n.º 75/93; e,

CONSIDERANDO que, segundo a Constituição Federal, art. 225, “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”;

CONSIDERANDO a necessidade de prévio licenciamento ambiental para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, nos termos do art. 10, *caput*, da Lei n.º 6.938/81;

CONSIDERANDO que a competência material em direito ambiental é comum, sendo conferida a todos os entes federativos pela Constituição de 1988, em seus arts. 23 e 225;

CONSIDERANDO que, em caso de competência comum, o critério utilizado para se determinar a competência será o interesse preponderante de um dos entes federativos;

CONSIDERANDO que, em se tratando de licenciamento ambiental, o interesse preponderante deve se basear na área de influência do empreendimento, no domínio do bem a ser protegido e na extensão do seu impacto ambiental;

CONSIDERANDO que, nos autos do procedimento administrativo de n. 1.14.001.000112/2005-22, instaurado no âmbito da Procuradoria da República no Município de Ilhéus/BA, restou demonstrado que a Cooperativa dos Criadores de Camarão do Extremo Sul da Bahia–COOPEX pretende desenvolver a atividade de carcinicultura no Município de Caravelas/BA, o qual, de acordo com os arts. 3º e 4º, I, do Decreto n. 5.300/2004, é abrangido pela faixa terrestre da Zona Costeira;

CONSIDERANDO que o art. 225, § 4º da Constituição Federal determina que “a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a **Zona Costeira** são **patrimônio nacional**, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” (g.n.);

CONSIDERANDO a lição de PAULO AFFONSO LEME MACHADO⁽¹⁾, no sentido de que “uma outra criação da Constituição Federal é a do §4º do art. 225: ‘A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais’. **A inserção da locução ‘patrimônio nacional’ indica que esses bens ambientais interessam não só à própria região onde estão inseridos, mas a toda a nação e que as intervenções nessas áreas necessitam da manifestação dos Poderes Públicos federais e não somente dos órgãos estaduais e/ou regionais**” (g.n.);

CONSIDERANDO que, no empreendimento de cultivo de camarão, a principal variável é a utilização da água do mar, pois ela funciona como “fonte de abastecimento” do projeto, para garantir ao camarão, no interior dos viveiros de engorda, as mesmas condições aquáticas de seu *habitat*;

CONSIDERANDO que a água, no projeto de carcinicultura, é retirada do mar por meio de um sistema de bombeamento, transportada através de canais de abastecimento para os viveiros e depois retorna ao ambiente aquático natural pelos canais de escoamento⁽²⁾;

CONSIDERANDO que, segundo dados do Ministério da Agricultura, em razão do sistema brasileiro de cultivo de camarão ser semi-intensivo (referente a 90% dos empreendimentos), é necessária uma renovação diária de água de 5 a 10% do volume de cada viveiro⁽³⁾;

CONSIDERANDO que o mar territorial sofrerá diretamente impactos ambientais, pois é nele que ocorre a descarga dos efluentes dos viveiros de criação de camarão, sendo daí assimilados pelos ecossistemas circundantes, especialmente os manguezais;

CONSIDERANDO que a construção de canais, nos quais a água é bombeada, e de barreiras para impedir a entrada das marés é feita em terrenos de marinha e acrescidos;

CONSIDERANDO que os tanques (viveiros) de engorda do camarão normalmente são instalados também em terrenos de marinha;

CONSIDERANDO que ambos os bens (mar territorial e terreno de marinha) são de propriedade da União (art. 20, VI e VII, da CF);

CONSIDERANDO que o próprio IBAMA já reconheceu sua competência para licenciamentos ambientais em bens compreendidos no domínio da União (PARECER 1206/02⁽⁴⁾, da Procuradoria Geral do IBAMA), entendimento a que foi dado efeito normativo pela AGU;

CONSIDERANDO que a Lei nº 6.938/81, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente, em seu artigo 10, § 4º, dispõe que compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento de empreendimentos no caso de significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional;

CONSIDERANDO que, conforme demonstra a literatura científica ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾, os danos ambientais provenientes da carcinicultura atingem vários ecossistemas, principalmente o mangue, que é uma rica área de transição entre o ambiente terrestre e o marinho, sendo, portanto, significativo o impacto ambiental, atingindo uma gama considerável de espécies e passível de devastar todo o ecossistema fronteiro de um país – como ocorreu no Equador;

CONSIDERANDO que, dessa forma, os diversos impactos ambientais gerados pela atividade de carcinicultura têm um raio de abrangência não apenas local, adstrito ao Município ou ao Estado, mas regional e nacional;

CONSIDERANDO que, em razão do impacto interestadual da criação de camarão, em que eventuais desequilíbrios ecológicos que ocorram numa região serão sentidos noutra, há necessidade de um controle ambiental rígido e uniformizado para todos os Estados;

CONSIDERANDO que o art. 225, IV, da Constituição Federal, determina que os empreendimentos que potencialmente possam causar degradação ambiental deverão, na forma da lei, ser precedidos de EIA/RIMA;

CONSIDERANDO que a Lei nº 7.661/88, ao instituir o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro, exigiu, peremptoriamente, em seu art. 6º, § 2º, a realização de Estudo de Impacto Ambiental para todas as atividades realizadas na Zona Costeira;

CONSIDERANDO que, de acordo com a Resolução CONAMA n. 312/2002, é vedada a atividade de carcinicultura em manguezal (art. 2º);

CONSIDERANDO que, nos autos do procedimento administrativo susomencionado, o EIA/RIMA elaborado pela Cooperativa dos Criadores de Camarão do Extremo Sul da Bahia–COOPEX ostenta diversas irregularidades, apontadas em parecer independente, elaborado por vários peritos ambientais e apresentado pela ONG Conservação Internacional, sendo que tais irregularidades são objeto de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Estadual, consoante recente notícia publicada no jornal “A Tarde”;

CONSIDERANDO que, entre essas falhas, está a ausência no EIA/RIMA de um mapeamento dos manguezais existentes na área do empreendimento, o que impede que seja analisado se o projeto atende à mencionada Resolução CONAMA;

CONSIDERANDO que o EIA/RIMA atesta que foram encontrados vestígios arqueológicos na área a ser escavada e aterrada para a construção dos viveiros do empreendimento;

CONSIDERANDO que os bens arqueológicos pertencem à União, nos termos do disposto no artigo 20, inciso X, da Constituição Federal, mandamento este repetido pelo artigo 7º da Lei n.º 3.924/1961, cabendo ao IPHAN manter um cadastro, no qual serão registrados todos os monumentos arqueológicos do Brasil, consoante o artigo 27 da referida Lei, o que também revela o interesse federal na questão;

CONSIDERANDO que o empreendimento proposto pela COOPEX localiza-se no principal complexo estuarino do Banco de Abrolhos, considerado Área de Extrema Importância Biológica (MMA, 2002), dentro de uma Unidade de Conservação Estadual sem plano de manejo (APA Ponta da Baleia/Abrolhos), dentro de Zona de Amortecimento proposta para uma Unidade de Conservação Federal de Proteção Integral (Parque Nacional Marinho de Abrolhos) e em área que está sendo objeto de estudo por parte do IBAMA para criação de uma

Unidade de Conservação de Uso Sustentável – Reserva Extrativista Cassurubá (processo IBAMA n. 02006.001232/05-73);

CONSIDERANDO que, de acordo com o art. 22-A da Lei 9985/2000, incluído pela Lei n. 11.132/2005, “o Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes”;

CONSIDERANDO que, por intermédio do ofício n. 140/06 – GAB/GEREX/I/BA, o IBAMA informou que os empreendimentos de carcinicultura no Estado da Bahia estão sendo licenciados pelo Centro de Recursos Ambientais – CRA;

CONSIDERANDO que foram solicitadas informações sobre o empreendimento ao CRA e ao CEPRAM por meio dos documentos OF/PRM/IOS/BA ns. 1145/2005-FA, 1149/2005-FA, 1329/2005-FA e 1332/2005-FA, datados de 04.11.2005 (os dois primeiros) e 22.12.2005 (os dois últimos), todos até agora sem resposta;

CONSIDERANDO que um dos fundamentos do ordenamento jurídico ambiental, conforme determina o art. 225, §1º, V, da CF, é o Princípio da Precaução, o qual, na lição de PAULO AFONSO LEME MACHADO, significa que, “*sempre que houver perigo da ocorrência de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como motivo para adiar-se a adoção de medidas eficazes para impedir a degradação do meio ambiente*”(7);

RESOLVE expedir RECOMENDAÇÃO:

- A) **ao IBAMA para que assuma, imediatamente, a responsabilidade pelo licenciamento da atividade de carcinicultura proposta pela COOPEX no Município de Caravelas/BA, adotando as medidas necessárias para a correção das irregularidades;**
- B) **ao Estado da Bahia, por meio do Centro de Recursos Ambientais – CRA e do Conselho Estadual de Proteção ao Meio Ambiente - CEPRAM, para que se abstenha de fornecer ou renovar qualquer licença ambiental ao empreendimento em questão, por absoluta ausência de competência administrativa para a realização do licenciamento,**

devendo encaminhar ao IBAMA os requerimentos correlatos atualmente pendentes de apreciação em suas instâncias administrativas;

Dê-se ciência da presente recomendação à Presidência do IBAMA, à Diretoria de Licenciamento e Qualidade/IBAMA em Brasília, à Gerência Executiva I em Salvador, à Gerência Executiva II em Eunápolis, ao Escritório Regional do IBAMA em Teixeira de Freitas, ao CRA e ao CEPRAM.

EFICÁCIA DA RECOMENDAÇÃO: A presente recomendação dá ciência e constitui em mora os destinatários quanto às providências solicitadas e poderá implicar a adoção de todas as providências administrativas e judiciais cabíveis, em sua máxima extensão, contra os responsáveis inertes em face da violação dos dispositivos legais acima referidos.

PRAZO: 10 (dez) dias, após o qual o Ministério Público Federal deverá ser imediatamente informado sobre quais as providências tomadas pelos órgãos e entes destinatários da presente.

Ilhéus/BA, 11 de abril de 2006.

FERNANDA ALVES DE OLIVEIRA
Procuradora da República

REFERÊNCIAS DO TEXTO:

() *in* Direito Ambiental e a Proteção das Florestas no Século XXI. Extraído da página eletrônica <http://www.merconet.com.br/direito/florestas.htm>

2

() Os principais itens para a construção de um projeto de carcinicultura são: 1) movimentação da terra (construção de canais de abastecimento, escoamento, canal de adução, montagem de taludes); 2) comportas (comporta de abastecimento e de escoamento); 3) eletrificação de alta (p/ o sistema de bombeamento); 4) eletrificação de baixa (p/ os aeradores); 5) sistema de bombeamento (bombas e casa de bombas); 6) galpão/casa; 7) equipamentos (aeradores e equipamentos de monitoramento). Fonte: Programa Estadual de Cultivo de Camarão. Extraído da página eletrônica <http://www.lcm.ufsc.br/Informacoes>

3

() *in* Plataforma Tecnológica do Camarão Marinho Cultivado: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo, Departamento de Pesca e Aquicultura. Out/2001., p. 36.

4

() “E sugere um rol de bens ou atividades que demandam prerrogativa de atuação federal. Entre esses, os bens que integram o patrimônio da união, especificados no art. 20 da Constituição Federal, as unidades de conservação instituídas pela União, e as atividades que estejam sob fiscalização do IBAMA (impacto ambiental de âmbito nacional ou regional). Ele observa, nesse sentido, que como o plexo licenciar-fiscalizar-punir é indivisível, na hipótese de agressão ilícita ao meio ambiente que tenha alcance nacional ou regional caberá ao IBAMA adotar as medidas repressivas na seara administrativa, uma vez que, por força do art. 10, parágrafo 4º da Lei nº 6938/81 o licenciamento ambiental nestes casos é atribuição do IBAMA.

No tocante aos municípios, o Juiz Flávio Dino pondera que:

“seguindo a linha de raciocínio até aqui adotada, a sua competência em matéria ambiental é puramente suplementar em relação à União e aos Estados. Isto porque a regra de regência de suas atribuições neste campo não é constante do art. 30, inciso I, da Constituição Federal”.

E aduz, por fim, que a reforçar a ação da União nesse rol de bens e atividades é que, por analogia, coaduna-se com o disposto no art. 109, IV, da Constituição Federal no tocante à fixação do elemento “lesão a bens-serviços-interesses” (da União, suas autarquias, fundações e empresas públicas) como gerador da competência federal.

No mesmo sentido é o entendimento de Herman Benjamin³ que assevera caber ao IBAMA:

Licenciar projetos em que a União seja excepcionalmente interessada, o que ocorre quando:

assim determina o ordenamento expressando uma valoração direta do interesse federal;

é de seu domínio o bem imediato potencialmente afetado, ou, ainda,

por estar a União obrigada a fiscalizar o bem ambiental potencialmente afetável.

Quanto ao posicionamento jurisprudencial sobre o tema, observa-se que há julgados que defendem a tese de que é competente o Juízo Federal para dirimir lides nas quais seja manifesto o interesse da União. Assim, por exemplo, no Conflito de Competência 16.863/SP, relativo a vazamento de óleo em mar territorial, o Ministro Demócrito Reinaldo, declarou a competência do Juízo Federal na lide, **CONSIDERANDO** o manifesto “interesse da União na ação proposta, por constituírem bens de sua propriedade os terrenos de marinha e o mar territorial (Constituição Federal, art. 20, VI e VII)”.

No Agravo de Instrumento 010000306075/PA, o Juiz Alexandre Machado Vasconcelos, da Sexta Turma do TRF da Primeira Região, em recente julgado publicado no DJ de 25/10/2001, salientou ser imprescindível a intervenção do IBAMA nos licenciamentos e estudos prévios relativos a empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, que afetaram terras indígenas ou bem de domínio da União.

Também no mesmo sentido é a recente decisão do TRF da 1ª Região, publicada no DJ de 15 de março de 2002, no Recurso Criminal 43000018153-TO, relativo à pesca predatória em terras indígenas. O relator, Juiz Federal Plauto Ribeiro, observa que “se as terras indígenas fazem parte do acervo de bens da União (art. 20, inc. XI, da Constituição Federal), CABENDO A ELA, União, a demarcação e a preservação de suas riquezas, também a ela cabe a titularidade de sua proteção e de tudo que nelas há”. (grifo nosso).

Do exposto, e **CONSIDERANDO** que o art. 1º da Lei nº 7.735/89, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37/2001, expressamente inclui entre as finalidades da Autarquia a execução das políticas nacionais de meio ambiente referente às atribuições federais permanentes relativas à preservação, à conservação e ao uso sustentável dos recursos ambientais e sua fiscalização e controle, advogamos a tese de que é prerrogativa do IBAMA o licenciamento ambiental de planos, projetos, obras e atividades em bens da União.

Cabe acrescentar que essa posição encontra amparo quando se procede a uma análise sistêmica dos dispositivos constitucionais.

Com efeito, é certo que o art. 23 da Constituição Federal deferiu competência comum aos entes da federação para proteção do meio ambiente. Mas, por outro lado, a própria Carta definiu quais seriam os bens patrimoniais da União (art. 20), e determinou expressamente a competência federal em caso de atos praticados em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas e causas fundadas em tratados internacionais (art. 109, I, III E IV).

Nesse sentido se compete à União o poder dever genérico de proteção ambiental, este torna-se específico quando atinge bem de seu domínio, nos termos do art. 20 da Constituição Federal, bem como aqueles cuja repercussão do dano transcenda a órbita estadual” (transcrição de trechos)

5

() “No Equador, a pressão das fazendas de cultivo de camarão marinho (*Litopennaeus vannamei*) sobre o meio ambiente tem sido tão grande que, desde 1990, nas águas do Golfo de Guayaquil as diatomáceas foram substituídas por cianofíceas e poliquetas, outrora abundantes nas áreas de manguezal, atualmente praticamente eliminados. Essas alterações nas cadeias alimentares, operadas em determinados ‘elos’, poderão provocar graves consequências dentro de poucos anos.” (Estudo Técnico de Caracterização do Ecossistema de Manguezal. Prof. Dra. Yara Schaeffer-Novelli, Dr. Mário Luiz Gomes e Solange Alves Nascimento)

() “Estudos em áreas de manguezal próximas às fazendas de camarão, registram redução significativa do desenvolvimento estrutural dos bosques de bacia e apicuns, com conseqüências diretas à exportação de material [orgânico] dissolvido para as águas costeiras adjacentes (Lahmann et. al., 1987).

Exemplo de impacto, em escala regional, são as modificações impostas por alterações no hidrodinamismo do ecossistema, devido à construção de barreiras [muros dos tanques de cultivo] e retirada da cobertura vegetal [do manguezal], afetando o equilíbrio dinâmico dos estuários e acarretando maior aporte de sedimentos terrígenos [de origem terrestre], partículas em suspensão e dissolvidas transportados pelas correntes de maré e pela corrente de deriva ao longo da costa. Em condições normais, todo esse material é retido pelo ecossistema manguezal [‘filtro ecológico’];

O impacto da construção de tanques de cultivo de camarão sobre a produtividade estuarina, pela substituição dos manguezais, associando-se à conseqüente redução da produtividade dos bancos de corais [devido a morte de organismos], sugere efeito sinérgico sobre a produtividade costeira, com conseqüências diretas à economia e à sociedade.

Do ponto de vista ecológico, algumas dessas modificações podem ter caráter local, de menor significado, enquanto que na maioria dos casos determinam efeitos regionais que tornam o ambiente natural incapaz de sustentar a própria atividade (Nascimento, 1998)”. *Sustentabilidade de Estuários e Manguezais: Desafios e Perspectivas, Trabalhos Completos CD-ROM, Mangrove 2000. doc, s.p.*

() Paulo Afonso Leme Machado, citado por Alvaro Luiz Valery Mirra in Revista de Direito Ambiental, vol. 21.