

Procedimento preparatório de inquérito civil nº 1.14.003.000345/2015-87

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA N. 01/2016

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA**, pelos Procuradores da República e Promotores de Justiça subscritores, com amparo nos artigos 127, *caput*, 129, II e VI, da Constituição Federal, bem como nos artigos 1º, 2º, 5º, III, “e”, IV e V, 6º, VII, “a” e “d”, e XX, e 8º, II, da Lei Complementar n. 75/93, e art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei 8.625/1993, e

CONSIDERANDO que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e que o Ministério Público tem como funções institucionais a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, nos termos dos arts. 127, *caput*, e 129, II e VI, da Constituição Federal e art. 5º da Lei Complementar n. 75/73;

CONSIDERANDO que, conforme o art. 129, II, da Constituição Federal, é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público a expedição de recomendações, visando à melhoria dos serviços de relevância pública, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis (art. 6º, XX, da Lei Complementar n. 75/93);

CONSIDERANDO que o art. 225 da Constituição Federal estabelece 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, de modo que o direito constitucional ao meio ambiente equilibrado implica, necessariamente, no correlato dever fundamental de atuação protetiva do meio ambiente pelos órgãos públicos;

CONSIDERANDO que, conforme art. 170, inc. VI, a defesa do meio ambiente constitui também princípio da ordem econômica, de modo que a função socioambiental de toda e qualquer atividade (econômica) deve sempre se fazer presente;

CONSIDERANDO que, em nome do Princípio da Precaução, incumbe ao Poder Público adotar medidas eficazes para evitar a ocorrência de danos sérios e irreversíveis ao meio ambiente, cujos reflexos possam vir a atingir também as gerações futuras, consoante disposição do princípio nº 15 da Declaração do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO a proibição de retrocesso em matéria ambiental, princípio geral do Direito Ambiental já reconhecido pelos tribunais superiores (EREsp 418.526/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 13.10.2010; REsp 302.906/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 1.12.2010).

CONSIDERANDO que compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a proteção do meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, da fauna e da flora, e que, no exercício dessa competência comum, os entes da federação devem promover a gestão de forma descentralizada, democrática e harmônica, buscando a cooperação conjunta, de modo a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação eficiente, de acordo com a previsão do art. 23, incisos VI e VII da CF/88 e dos arts. 1º e 3º da Lei Complementar nº 140/2011;

CONSIDERANDO que um dos objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum de proteção ao meio ambiente é garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais (art. 3º, IV, da Lei Complementar n. 140/2011);

CONSIDERANDO a previsão do exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor (art. 17, §3º, da Lei Complementar n. 140/2011);

CONSIDERANDO a competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, incumbindo à União legislar sobre normas gerais e aos Estados e Distrito Federal a competência legislativa suplementar (art. 24, VI e §§ 1º e 2, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que a União exerceu a sua competência legislativa em matéria ambiental, editando a Política Nacional do Meio Ambiente, que prevê como um de seus principais instrumentos o licenciamento ambiental, procedimento obrigatório para a “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação” (art. 10 da Lei n. 6.938/81);

CONSIDERANDO que o licenciamento ambiental é 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, da Lei Complementar n. 140/2011);

CONSIDERANDO que o licenciamento ambiental é um dos importantes instrumentos de gestão, decorrente do poder de polícia preventivo do Estado e do Princípio da Precaução, que visa compatibilizar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico, na medida em que condiciona e restringe o uso e o gozo dos bens ambientais, em benefício da coletividade;

CONSIDERANDO a competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA para estabelecer as normas e os critérios para o licenciamento de atividades

efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e, por consequência lógica, para regular eventuais exceções à sua obrigatoriedade;

CONSIDERANDO que os Estados-membros estão submetidos às normas e aos critérios de licenciamento ambiental detalhados nas resoluções editadas pelo CONAMA, devendo adotá-los como parâmetro para a sua atividade administrativa de ente licenciador;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de afirmar que, pela lógica sistemática da distribuição de competência legislativa, apenas Lei federal seria apta a excluir hipóteses à incidência de preceito fixado em norma geral sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente (ADI 1086-MC/SC, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ 16/09/1994; ADI 3252 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2005, DJe-202 DIVULG 23-10-2008 PUBLIC 24-10-2008 EMENT VOL-02338-01 PP-00105 RTJ VOL-00208-03 PP-00951);

CONSIDERANDO que a previsão normativa de dispensa de licenciamento ambiental para qualquer atividade ou empreendimento, sem que haja respaldo na legislação federal, afronta diretamente a competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais relativas à proteção ambiental, abrindo-se caminho para a provocação do controle concentrado de constitucionalidade e para a responsabilização dos agentes públicos;

CONSIDERANDO que Resolução CONAMA n. 237/97 regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA e relaciona, em seu corpo, um rol exemplificativo – mas vinculante como âmbito mínimo de proteção ambiental a ser acolhido – de empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, dentre eles atividades agropecuárias, criação de animais, silvicultura, etc;

CONSIDERANDO que estando as atividades agrossilvipastoris sujeitas ao licenciamento ambiental por força de previsão expressa na Resolução CONAMA n. 237/97, não é facultado ao estado-membro dispensá-lo, por considerar que tais atividades são incapazes de causar degradação ambiental;

CONSIDERANDO que o potencial poluidor de determinada atividade não pode ser aferido mediante análise dos impactos relacionados a empreendimentos individualmente considerados, mas sim levando-se em conta os possíveis efeitos sinérgicos e impactos cumulativos decorrentes do conjunto de empreendimentos e intervenções existentes na região ou ecossistema afetado, o que não recomenda a dispensa do licenciamento da atividade (notadamente quando prevista na Resolução CONAMA n. 237/97), sob pena de se amesquinhar o princípio-dever de prevenção e reparação integral dos danos ambientais, violando o princípio do poluidor-pagador e permitindo-se, por conseguinte, a socialização de internalidades negativas inerentes ao ônus da atividade econômica;

CONSIDERANDO que estando as atividades agrossilvipastoris sujeitas ao licenciamento ambiental, por força de previsão expressa na Resolução CONAMA n. 237/97, não é facultado ao Estado-membro editar norma dispensando-o, por exceder o âmbito de sua competência legislativa suplementar;

CONSIDERANDO que o Estado da Bahia, através do Decreto 15.682/2014 alterou o Decreto Estadual 14.024/2012, especialmente no seu art. 135 e anexo IV, isentando as atividades agrossilvipastoris de licenciamento ambiental e, portanto, usurpando a competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais relativas à proteção ambiental;

CONSIDERANDO a lavratura de diversos autos de infração e embargos pelo IBAMA em sua atividade fiscalizatória diante da constatação da ausência de licença ambiental em diversos empreendimentos agrícolas no Oeste da Bahia, com o objetivo de impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada;

CONSIDERANDO que a adoção de tais medidas sancionatórias pelo IBAMA se deu no legítimo exercício de seu poder de polícia e de suas atribuições, em consonância com os princípios e normas/regras previstas na CRFB/1988 e da legislação federal – e, inclusive, anteriormente à publicação do Decreto 15.682/2014 -, revestindo-se, pois, da autoridade do ato jurídico perfeito;

CONSIDERANDO que não se vislumbra nenhum vício de legalidade (intrínseco ou extrínseco) – em quaisquer dos elementos dos atos administrativos em questão – que possa macular a regularidade da atividade desempenhada pelo IBAMA;

CONSIDERANDO que não cabe ao Estado da Bahia, por força de Decreto, apreciar, rever, anular ou revogar ato próprio – juridicamente perfeito – de órgão da administração pública federal investido, por Lei federal, de competência para praticá-lo.

CONSIDERANDO que a Secretaria de Meio Ambiente do estado da Bahia – SEMA, através do ofício n. 511/2015 – GASEC, solicitou a “transferência para o Estado da Bahia dos processos administrativos originados da atuação do órgão fiscalizador federal relativos aos empreendimentos e atividades agropecuárias no Estado”;

CONSIDERANDO a disciplina normativa constante no Decreto n. 6.514/2008 que regula o processo administrativo federal para a apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, prevendo a competência das autoridades julgadoras dos autos de infração, das defesas e recursos apresentados;

CONSIDERANDO que ao regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a Lei n. 9.748/99 dispõe que a competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos (art. 11), não sendo permitida a delegação de decisão de recursos administrativos e de matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade (art. 13, II e III);

CONSIDERANDO que a transferência para o Estado da Bahia dos processos administrativos originados da atuação do órgão fiscalizador federal relativos aos empreendimentos e atividades agropecuárias no Estado importaria em renunciar à competência para julgar os autos de infração e embargos, bem como os recursos a ele atinentes, violando disposição expressa em lei;

CONSIDERANDO que a transferência dos aludidos processos administrativos ao Estado, renunciando à competência do IBAMA para lhes dar seguimento, frustraria, ainda, a confiança legítima depositada pela coletividade na atividade já desempenhada, por meio de ato próprio, pela administração pública federal, o que enseja a necessidade de se observar a coerência da conduta cujos comportamentos anteriores faziam prever, a fim de preservar a segurança jurídica que se espera das posturas administrativas;

CONSIDERANDO que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (art. 10 da Lei n. 8.429/92);

Resolve **RECOMENDAR** à **MARILENE RAMOS, PRESIDENTE do INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA**

I – que não remeta os processos de embargos promovidos pelo IBAMA nos empreendimentos agrícolas no Oeste do Estado da Bahia para a Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia – SEMA, em razão da vedação presente nos arts. 11 e 13, da Lei n. 9.748/99 e demais fundamentos acima considerados;

II – que realize fiscalização nas áreas embargadas para verificar o cumprimento dos mesmos e, em caso de descumprimento ou violação do embargo, deverá o Ministério Público Federal ser comunicado, nos termos do art. 108, §1º do Decreto n. 6.514/2008;


III – que continue realizando ações de fiscalização ambiental nos empreendimentos que realizam atividades agrossilvipastoris e exigindo a licença ambiental dos mesmos, em atenção ao disposto no art. 17, §3º, da Lei Complementar n. 140/2011 e no art. 70, §3º, da Lei n. 9.605/98;

Requisita-se, no prazo de 10 (dez) dias úteis, que informe sobre o acatamento ou não de presente recomendação. Em caso positivo, deverá encaminhar documentos acerca das providências adotadas no caso em tela.

Por fim, adverte que o desatendimento desta recomendação poderá importar a adoção das medidas judiciais cabíveis, para os fins de corrigir as ilegalidades constatadas e promover as respectivas responsabilidades porventura configuradas.

Salvador, 22 de janeiro de 2016.




JOÃO PAULO LORDELO
Procurador da República


PABLO COUTINHO BARRETO
Procurador da República


PAULO ROBERTO SANTIAGO
Procurador da República




LUCIANA ESPINHEIRA DA COSTA KHOURY
Promotora de Justiça

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


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


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


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


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