



Inquérito civil nº 1.14.003.000345/2015-87

**RECOMENDAÇÃO N. 08/2016**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelos Procuradores da República que esta subscrevem, 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

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 (REsp 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 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, por conseguinte, a indevida socialização do ônus da atividade econômica;

CONSIDERANDO que a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia determina 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, inclusive aqueles que não forem potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente (arts. 38, §2º, 42, 44, 53 e 53-C da Lei Estadual n. 10.431/2006);

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 e usurpar a competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais relativas à proteção ambiental;

CONSIDERANDO que o Decreto Estadual n. 14.024/2012, em seu art. 135, previa em sua redação originária que “Os empreendimentos agrossilvipastoris 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”;

CONSIDERANDO que o Estado da Bahia editou, em 19 de novembro de 2014, o Decreto n. 15.682/2014 que altera o Decreto Estadual n. 14.024/2012, passando a isentar as atividades de agricultura e criação de animais da obrigatoriedade de obter o licenciamento ambiental, conforme se depreende da leitura do art. 135, Anexo IV, Divisão A, do Decreto Estadual n. 14.024/2012;

CONSIDERANDO o encaminhamento pelo Ministério Público do Estado da Bahia da recomendação conjunta n. 01/2015 destinada ao Secretário de Meio Ambiente do Estado da Bahia, Eugênio Spengler, com a finalidade do restabelecimento do





licenciamento ambiental das atividades agrossilvipastoris (cópia em anexo);

CONSIDERANDO que o parecer 002450/2015 da Procuradoria-Geral do Estado da Bahia, proferido no âmbito do processo n. PGE2015277261 (PGE.Net 2015.02.003880), concluiu: “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” (cópia em anexo);

CONSIDERANDO que a omissão do Estado da Bahia em licenciar as atividades agropecuárias, em face da ilícita isenção contida no art. 135, Anexo IV, Divisão A, do Decreto Estadual n. 14.024/2012, obriga a União a atuar supletivamente, nos termos do art. 23, VI e VII, da Constituição Federal F/88 e dos arts. 1º, 2º, II, 3º e 15, I, da Lei Complementar nº 140/2011;

CONSIDERANDO que a atuação supletiva da União causará graves prejuízos ao fluxo das competências administrativas que seus órgãos ambientais detém originariamente (notadamente o IBAMA), resultando em perdas de eficácia, eficiência e efetividades, e, por conseguinte, impactando no meio ambiente de forma significativa;

CONSIDERANDO que a dispensa de licenciamento ambiental para as atividades agropecuárias, resultante da alteração introduzida pelo Decreto Estadual nº 15.682/2014 no Decreto Estadual nº 14.024/2012, impacta diretamente em rios de domínio da União (ex. rio São Francisco), em recursos minerais (ex. Aquífero Urucuia), dentre outros bens federais;

CONSIDERANDO o quanto disposto no art. 84, IV, da Constituição Federal e no art. 105, V, da Constituição do Estado da Bahia, limitando a competência do Chefe do



Poder Executivo à expedição de decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, sendo vedado a edição de decreto que contrarie ou inove as leis vigentes;

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);

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 11, I, da Lei n. 8.429/92, constitui ato de improbidade administrativa praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

Resolve **RECOMENDAR** ao Excelentíssimo Senhor **RUI COSTA DOS SANTOS, GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA**

I – a revogação do Decreto Estadual n. 15.682/2014, que alterou o Decreto Estadual n. 14.024/2012, de forma que o órgão estadual integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA retorne a realizar o licenciamento ambiental das atividades agrossilvipastoris, exercendo, plenamente, a competência material que lhe foi outorgada pelo art. 23, VI e VI, da Constituição Federal e art. 8º da Lei Complementar n. 140/2011.

II – que determine à Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia que adote as medidas administrativas necessárias ao imediato retorno das atividades de licenciamento ambiental das atividades agrossilvipastoris;

Requisita-se, no prazo de 10 (dez) dias úteis, que informe sobre o acatamento ou não de presente recomendação. Em caso positivo, deverá encaminhar, no mesmo prazo, as informações e documentos comprobatórios 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, 06 de junho de 2016.

**PABLO COUTINHO BARRETO**  
Procurador da República

**PAULO ROBERTO SANTIAGO**  
Procurador da República

**JOÃO PAULO LORDELO**  
Procurador da República

**TIAGO MODESTO RABELO**  
Procurador da República