



Inquérito civil nº 1.14.000.001777/2016-16

RECOMENDAÇÃO Nº 01/2018

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por intermédio da Procuradora da República infrafirmada, no exercício de suas atribuições institucionais, em especial as definidas nos artigos 127, *caput*, 129, II e VI, da Constituição Federal, bem como nos artigos 1º, 2º, 5º, II, "d", III, "d", 6º, VII, "b", XIV, "g", XIX, "a" e "b", XX, e 8º, II, da Lei Complementar n. 75/93, vem expor e **Recomendar** ao **INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - INEMA** o que se segue.

1 - INTRODUÇÃO

Em 14 de junho de 2016 foi instaurado neste *Parquet* Federal o Inquérito Civil de número 1.14.000.001777/2016-16 para apurar a viabilidade e os reflexos ambientais da Concessão do Aeroporto Internacional de Salvador - Deputado Luís Eduardo Magalhães, por parte da ANAC - Agência Nacional de Aviação, através de contratação de concessionária para que esta amplie, explore e mantenha o aeroporto, pelo prazo de 30 anos.



Os temores mais relevantes dos vários setores da sociedade dizem respeito aos efeitos sociais e ambientais da ampliação do equipamento aeroportuário e, em especial, em relação à construção de nova pista de pouso e decolagem, de operação independente, simultânea e paralela à pista principal já existente.

Em audiência pública promovida pela ANAC, no auditório do Aeroporto Internacional Luís Eduardo Magalhães/Salvador/BA, no dia 20 de maio de 2016, foram colhidas várias manifestações do público em geral sobre a proposta de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) do procedimento de concessão do mencionado aeroporto. Nesta sessão, foram registradas muitas ponderações sobre o ato concessório, sendo que a maioria presente manifestou extrema preocupação com a forma que estão sendo conduzidos os estudos ambientais da expansão do aeroporto, para que não haja nenhum tipo de dano às dunas do Abaeté, pois a implantação da segunda pista do aeroporto, nos termos em que está prevista, comprometerá entre 70% a 80% da área do **Parque Metropolitano e Ambiental Lagoas e Dunas do Abaeté - Parque das Dunas**, sendo que a eventual área remanescente da unidade de conservação, após a mencionada obra civil, dificilmente conseguiria se manter em equilíbrio (Relatório da Audiência Pública ANAC nº 09/2016, cópia anexa).

Também foi anexado ao Inquérito Civil nº 1.14.000.001777/2016-16 **Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU)** resultante da análise dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) para a concessão de serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura do Aeroporto Internacional de Salvador, no qual foi relatado, em resumo, que (cópia anexa):



- O relatório ambiental para a concessão do Aeroporto Dep. Luís Eduardo Magalhães (Salvador/BA) **foi considerado falho por não abarcar os elementos essenciais à correta avaliação dos riscos de impedimentos socioambientais** à construção da segunda pista de pouso e decolagem (PPD) com operação independente (ponto 16 do relatório - TCU);
- O desenvolvimento da nova PPD, conforme previsto nos EVTEA apresentados, trará **significativos impactos ambientais sobre extensa área de duas unidades de conservação da natureza - uma estadual, a Área de Preservação Ambiental Dunas e Lagoas do Abaeté, e outra municipal, o Parque Metropolitano e Ambiental Lagoas e Dunas do Abaeté - Parque das Dunas** (ponto 241 do relatório - TCU). Essas unidades, criadas nos termos da Lei 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza), **abrigam o maior e um dos últimos trechos remanescentes de dunas e restinga em área urbana do Brasil**;
- O relatório de Estudos Ambientais encaminhado ao TCU pela ANAC **não apresentava elementos mínimos sobre os impactos ambientais do projeto, dando a entender, pela omissão, que o processo de licenciamento ambiental necessário à execução do empreendimento seria algo trivial**. Não foram mencionados, entre outros aspectos relevantes, a existência das duas mencionadas unidades de conservação na área de expansão do aeroporto, bem como da respectiva legislação; a necessidade de anuência prévia dos órgãos gestores das unidades de conservação; os



impactos específicos da construção da nova pista nos meios físico, biótico e socioeconômico; e a necessidade de se demonstrar a inexistência de alternativa técnica locacional, conforme exige a Lei nº 11.428/2006, que trata da proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica (ponto 242 do relatório - TCU);

➤ Os EVTEA não justificavam o porquê da necessidade de entrada em operação da nova pista de pouso e decolagem em 5 anos, como previsto no ato concessório, uma vez que, **de acordo com as alternativas avaliadas nos Estudos de Engenharia, as atuais pistas do aeroporto, com melhorias, ainda seriam capazes de atender a demanda por um período consideravelmente maior, pelo menos até o 14º ano da concessão**, quando parcela da aviação geral começaria a ser deslocada para outros aeroportos (ponto 245 do relatório - TCU);

➤ Entre os impacto negativos nos meios físico, biótico e socioeconômico abordados, merecem destaque os seguintes (todos considerados de grande magnitude e alta relevância, e com baixa ou média resolução - ponto 259 do relatório - TCU):

➤ Resolução média:

- possibilidade de instabilidade geomorfológica no sistema de dunas;
- afugentamento da fauna, em função da perda de habitat, intensificado pela produção de ruídos;
- alteração na estrutura das populações de animais silvestres;
- alteração da comunidade hidrobiológica, com supressão de lagoas e brejos, além de implicações na qualidade da água;



➤ Resolução **baixa**:

- redução da vegetação nativa, com supressão de cerca de 200 hectares em áreas de restinga, brejos e lagoas associadas;
- alteração e perda de habitats, em função da redução da área disponível para fauna;
- perda de áreas para atividades de lazer, educacionais e científicas;
- desapropriação de áreas urbanas, em lotes residenciais abarcados pela curva de ruído de 75dB

➤ Houve significativa omissão dos EVTEA que **não mencionaram a necessidade de alteração legislativa para que possa ocorrer a desafetação ou redução das áreas do Parque Municipal Lagoas e Dunas do Abaeté e Área de Preservação Ambiental (APA) Dunas e Lagoas do Abaeté**, que sofrerão interferência com a ampliação do aeroporto, pois, de acordo com o art. 225, § 1º, III, da CF c/c art. 22, § 7º, da Lei nº 9.985/2000, as unidades de conservação só podem ser desafetadas ou ter seus limites reduzidos mediante lei específica. Assim, qualquer expansão no Aeroporto de Salvador que avance sobre área do Parque Municipal das Dunas, criado pela Lei Municipal nº 3.551/1985, e sobre a APA Dunas e Lagoas do Abaeté, criada pelo Decreto Estadual nº 351 de 1987, depende, respectivamente, de lei municipal e de lei estadual desafetando ou reduzindo os limites das referidas unidades de conservação (pontos 269, 270 e 271 do relatório - TCU);

O próprio INEMA, quando em 2009 foi consultado sobre a viabilidade de ampliação do Aeroporto Internacional de Salvador que envolvesse a construção de nova pista de pouso e decolagem (PPD) na



área das dunas do Abaeté, exarou o parecer técnico nº PT - 0727/2009-1339, no qual concluiu pelo indeferimento da licença pleiteada, resumindo os motivos da negativa da seguinte forma (destaques no original):

- A área proposta para a construção da nova pista é de **alta relevância ambiental** e apresenta **severas restrições ambientais**, representando o **último remanescente de complexo duna-lagoa-restinga do município de Salvador**;
- A construção da nova pista implicaria em **significativos e irreversíveis impactos ambientais** sobre este frágil ecossistema, de extensão e consequências imprevisíveis para o equilíbrio ecológico local, devendo-se ter em vista os **princípios da prevenção e precaução**;
- Dada a **obviedade e previsibilidade dos significativos impactos ambientais** previstos, bem como o fato da Infraero **não ter apresentado efetivamente alternativas locais com um mínimo de viabilidade** no site atual do aeroporto, **tampouco apresentou alternativas fora deste site**, e considerando ser um EIA apenas um dos mecanismos para Avaliação dos Impactos Ambientais, não servindo isoladamente nem sendo suficiente para atestar a viabilidade ambiental de dado empreendimento, devendo-se subordinar aos princípios de proteção ambiental vigentes na legislação pertinente, mais as determinações do órgão ambiental para salvaguarda do meio ambiente, julgamos



não se aplicar a sua execução ao empreendimento em foco;

➤ O fato da nova pista da Infraero representar empreendimento de transporte público enquadrado como de utilidade pública pela legislação pertinente, podendo, em tese, ocupar áreas de preservação permanente, esta mesma legislação só o permite quando da **inexistência de alternativa locacional**, o que não foi devidamente atendido no caso em foco;

➤ Não se justifica permitir a implantação da nova pista do Aeroporto de Salvador, acarretando impactos de alta magnitude e irreversíveis em área de alta relevância ambiental, tendo em vista a **saturação do atual site aeroportuário em cenário de tempo bastante curto**.

2. DA IMPORTÂNCIA DA PRESERVAÇÃO DE ÁREA DE RESTINGA E DUNAS, DOS BIOMAS DE MATA ATLÂNTICA E DA POSSIBILIDADE DE DANO IRREVERSÍVEL COM A CONSTRUÇÃO DE NOVA PPD NO AEROPORTO DE SALVADOR.

De acordo com o atual Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, como sabido, entende-se por área de preservação permanente (APP) a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3º, II).



As atividades humanas, o crescimento demográfico e o crescimento econômico causam pressões ao meio ambiente, degradando-o. Desta forma, visando salvaguardar o meio ambiente e os recursos naturais existentes nas propriedades, o legislador instituiu no ordenamento jurídico, entre outros, uma área especialmente protegida, onde é proibido construir, plantar ou explorar atividade econômica.

O pano de fundo da existência das APPs é, assim como também é o escopo de toda unidade de conservação (previstas no art. 1º, I, da Lei nº 9.985/2000 - SNUC), o atendimento à garantia fundamental de todo brasileiro a um "meio ambiente ecologicamente equilibrado", conforme assegurado no art. 225 da Carta Magna.

Por sua vez, o Código Florestal Lei (12.651/12), em seu art. 3º, XVI, define **restinga** como o depósito arenoso paralelo à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, com cobertura vegetal em mosaico, encontrada em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado. Assim, restinga são plantas que tolerem um alto teor de sal e vivem na área de transição entre a faixa de praia e a vegetação de Mata Atlântica.

Já o art. 4º, VI, do Código Florestal, considera **restinga** como **Área de Preservação Permanente**.

De acordo com art. 8º, ainda do Código Florestal, somente órgãos ambientais podem abrir exceção à restrição e autorizar o uso e até o desmatamento de área de preservação permanente rural ou urbana mas, para fazê-lo, devem comprovar as



hipóteses de utilidade pública, interesse social do empreendimento ou baixo impacto ambiental. Veja-se:

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em **Área de Preservação Permanente** somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e **restingas** somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do *caput* do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

§ 3º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

§ 4º Não haverá, **em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.** (destacamos)

A Constituição do Estado da Bahia, em seu art. 215, I, também define as **restingas** como Áreas de Preservação Permanente, ao passo que a Lei Estadual nº 10.431/2006, que regula a Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade neste Estado, também deixa claro, em seu art. 89, IV, que **áreas de**



restinga são considerados espaços de preservação permanente, sendo que a sua ocupação parcial depende de estudos específicos a serem aprovados por órgão competente.

A mesma norma estadual determina ainda que toda área de preservação permanente, e em especial a vegetação que a reveste, **deve ser mantida ou recomposta para garantir ou recuperar suas funções ambientais** (art. 91).

Como já mencionado, os impactos ambientais causados com a ampliação do Aeroporto Internacional de Salvador/BA serão experimentados por duas unidades de conservação da natureza – uma estadual, a Área de Preservação Ambiental Lagoas e Dunas do Abaeté¹ (APA das Lagoas e Dunas do Abaeté), e outra municipal, o Parque Metropolitano e Ambiental Lagoas e Dunas do Abaeté – Parque das Dunas². Essas unidades, criadas nos termos da Lei 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza), abrigam um dos últimos remanescentes de dunas e restinga em área urbana do Brasil.

Ademais, a tutela do meio ambiente na Constituição não se limitou a fornecer parâmetros gerais para preservação da natureza. Em seu artigo 225, § 4º, elenca como patrimônios nacionais, em virtude do excepcional valor ambiental com que são dotados alguns ecossistemas típicos do Brasil.

*“§ 4º – A Floresta Amazônica brasileira, a **Mata Atlântica**, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são **patrimônio***

¹Criada pelo Decreto Estadual nº 351 de 22 de setembro de 1987, visando preservar a maior reserva urbana de dunas e restingas do Brasil.

²Reserva criada dentro da APA das Lagoas do Abaeté pelo Decreto Municipal nº19.093 de 27 de novembro de 2008, administrada pela UNIDUNAS – Universidade Livre das Dunas e Restinga de Salvador -, tendo recebido em 25 de março de 2014 o título inédito para Salvador, de Posto Avançado da Reserva da Mata Atlântica, concedido pela UNESCO, que possui ainda projeto de tombamento em trâmite na Câmara de Vereadores de Salvador/Bahia. Abrange 6 milhões de metros quadrados, abrigando um complexo de 12 lagoas, coberto por vegetação de Mata Atlântica intacta.



***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."*

Para regulamentar o dispositivo acima, com relação à Mata Atlântica, foi editada a Lei 11.428/2006, que, em seu texto, regulamentou condições para a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.

Da análise dos documentos que instruem o presente Inquérito Civil, depreende-se que, dentre as obrigações que estão estabelecidas no contrato de concessão realizado entre a ANAC e a concessionária que administrará o Aeroporto Internacional de Salvador por 30 anos, estão os objetivos de ampliação, exploração e manutenção do aeroporto, destacando-se a realização de investimentos físicos em obras, sendo que, quando o aeroporto atingir 130 mil movimentos anuais ou até 31 de dezembro de 2021 a concessionária deverá construir nova pista paralela à existente para operação independente.

Ocorre que esta nova pista de pouso e decolagem tem previsão para ser construída na Área de Preservação Ambiental Lagoas e Dunas do Abaeté (APA das Lagoas e Dunas do Abaeté) e no Parque Metropolitano e Ambiental Lagoas e Dunas do Abaeté - Parque das Dunas, que, logicamente, importará no corte/supressão de área de restinga e dunas.

Entretanto, de acordo com o **art. 11 da Lei nº 11.428/2006**, o corte e supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica **ficam vedados** quando, dentre outras hipóteses, a vegetação:

- **proteger o entorno de unidades de conservação;**



- possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

O valor do Parque das Dunas é tão significativo que chegou a receber, em 25 de março de 2014, o título de **Posto Avançado da Reserva da Mata Atlântica**, concedido pela UNESCO, distinção inédita para Salvador.

Nota-se, portanto, que a preocupação da sociedade não é em vão.

De fato, no caso em tela, não há justificativa legal que possa autorizar a supressão de patrimônio ambiental transgeracional tão relevante.

Até mesmo cogitando-se que leis estaduais e municipais venham ser elaboradas e publicadas especificamente para autorizar tal intervenção extremamente agressiva, estes eventuais comandos legislativos estarão em rota de colisão frontal com a Constituição Federal, pois, ainda que alteração e a supressão sejam permitidas por lei específica, está vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Pensar de modo contrário é admitir que o procedimento administrativo de licenciamento ambiental ou a normatização infraconstitucional sobre a temática se tornem instrumentos violadores da CRFB, notadamente aos princípios da proteção-preservação, sustentabilidade, devido processo legal substantivo e legalidade, pois todo arranjo normativo infraconstitucional que, direta ou indiretamente autorizar a supressão de patrimônio ambiental tão precioso, através da dispensa dos devidos estudos prévios de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade



de significativo potencial degradante estará em desacordo fatal com os arts. 225, *caput*, § 1º, I, III, IV, e art. 5º da Carta Magna, especialmente quanto à razoabilidade e proporcionalidade ínsitas ao devido processo.

Na hipótese de ato legislativo, regulamentar (decreto e regulamento) ou concreto (licença) que contrariem essa disciplina constitucional e legal, poderão ser manejados os remédios e ações constitucionais pertinentes, incluindo a ação civil pública e a ação popular, para combate de tais atos lesivos.

Ainda que surja lei em sentido estrito para autorização de supressão do maior e um dos últimos biomas de resingas e dunas em área urbana do país, tal norma deve ser alvo de controle de constitucionalidade ou mesmo de convencionalidade³.

Isto porque a Teoria Constitucional (de modo especial no que toca a Teoria dos Direitos Fundamentais) tem sido marcada por um processo evolutivo de constante transformação e aprimoramento, o qual é modelado a partir das relações sociais que legitimam toda a ordem constitucional, assim como das novas feições e tarefas incorporadas ao Estado e ao Direito de um modo geral, sempre na busca de uma salvaguarda mais ampla dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) e da dignidade da pessoa humana.

Nessa perspectiva, se considerarmos os novos valores impulsionados pelas relações sociais contemporâneas, especialmente

³ Nas Palavras de Valerio Oliveira Mazzuoli, o controle de convencionalidade das leis nada mais é do que o processo de compatibilização vertical (sobretudo material) das normas domésticas com os comandos encontrados nas convenções e tratados internacionais de direito humanos. À medida que os tratados de direitos humanos são materialmente constitucionais (art. 5º, §2º, CF) ou materialmente e formalmente constitucionais (art. 5º § 3º, CF), é lícito entender que o clássico controle de constitucionalidade deve agora dividir espaço com esse novo tipo de controle (de convencionalidade) da produção e aplicação da norma interna. Na medida em que os tratados internacionais em matéria ambiental, por deterem a mesma natureza dos tratados internacionais de direitos humanos, possuem *status* supralegal, o seu conteúdo prevalece em face da legislação infraconstitucional. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 3 ed. São Paulo: Ed. RT, 2008, p. 404.



a partir da década de 1970, tem-se hoje a presença marcante da defesa ecológica e da melhoria da qualidade de vida, como decorrência da atual crise ambiental. Assim como outrora a Teoria da Constituição e o Direito Constitucional estiveram comprometidos com a afirmação, na ordem da evolução, dos valores liberais e sociais (valores que, embora em contexto e com sentido revisto e construído, seguem incorporados à agenda constitucional), hoje a proteção e promoção do ambiente desponta como novo valor constitucional, de tal sorte que, de acordo com a expressão cunhada por Pereira da Silva, se pode falar de um “esverdear” da Teoria da Constituição e do Direito Constitucional, bem como da ordem jurídica como um todo⁴.

Deste modo, a proteção do meio ambiente passou a ser compreendida, em nosso cenário constitucional, como um valor fundamental, **assim como uma tarefa do Estado (Estado-Legislator, Estado-Administrador e Estado-Juiz) e de toda a sociedade**, para que seja assegurado o direito do indivíduo e da coletividade a viver em um ambiente equilibrado, seguro e saudável.

3 DO EXCEPCIONAL VALOR PAISAGÍSTICO DA APA LAGOAS E DUNAS DO ABAETÉ

Além da função ambiental de preservação da biodiversidade, do fluxo gênico da fauna e da flora, do solo, da estabilidade geológica e do bem-estar das populações humanas, existem também a importante função ambiental de preservação da paisagem.

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Direito Constitucional Ambiental – Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer – 4ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 30/31.



No âmbito do art. 11, inciso I, alínea e, da Lei nº 11.428/2006 também é proibida a supressão e corte de vegetação que possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

Nesse sentido, consta do *site* deste próprio Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia que a área que compõe a APA da Lagoas e Dunas do Abaeté apresenta um ambiente típico de restinga com suas lagoas de coloração escuras intercaladas por dunas de areia branca móveis, semimóveis ou fixas, recobertas por vegetação arbórea, arbustiva e herbácea que desempenha um papel relevante na fixação das dunas e proteção do sedimento contra a erosão, ponderando ainda que a fauna se destaca com grande variedade de animais silvestres⁵. Tal descrição, por si só, já denota a beleza de um local que exerce uma função muito além da sua importância para a estabilidade ecológica de Salvador, mas também para a própria paisagem em si.

Além de cenário de diversas manifestações culturais, a beleza cênica da APA Lagoas e Dunas do Abaeté já foi cantada em verso e prosa por grandes artistas da música popular brasileira, tais como Caetano Veloso, dentre as quais destaca-se a canção "*Dunas*" de autoria dos baianos Rosa Passos e Fernando de Oliveira, que serve muito bem neste momento para descrever a beleza cênica do local:

*"Mês de março em Salvador
o verão está no fim,
todo o mato está em flor
e eu me sinto num jardim.
Quem sair do Abaeté
rumo à praia do Flamengo*

⁵<http://www.inema.ba.gov.br/gestao-2/unidades-de-conservacao/apa/apa-lagoas-e-dunas-do-abaete/> acesso em 17 de abril de 2018, 14h.



*não de carro mas a pé,
pelas Dunas, mato a dentro,
há de ver belezas tais
que mal dá pra descrever:
tem orquídeas, gravatás,
água limpa de beber.
Cavalinhas e teiús,
borboletas e besouros,
tem lagartos verde-azuis
e raposas cor de ouro.
Sem falar nos passarinhos,
centopeias e lacraus,
nas jiboias e nos ninhos
de urubus e bacuraus.
Vejo orquídeas cor de rosas
entre flores amarelas
Dançam cores, vão-se as horas
entre manchas de aquarela
Desce a tarde, vem na brisa
um cheirinho de alecrim.
Canta um grilo, sinto a vida:
tudo está dentro de mim.
Mês de março em Salvador,
o verão está no fim.
Todo o mato está em flor
e eu me sinto num jardim.”*

Não bastasse a beleza a que nos remetemos ao ler estes versos, a proteção das APPs garante a harmonia e equilíbrio à paisagem, permitindo a formação de corredores de vegetação entre remanescentes de vegetação nativa a exemplo das Reservas Legais e Unidades de Conservação ou outras áreas protegidas, públicas ou privadas (arts. 2º e 26 da Lei Federal nº 9.985/2000), o que acaba por proporcionar uma maior qualidade de vida e conforto ambiental à população, além de inserir elementos naturais capazes de amenizar a poluição visual das cidades que, via de regra, se caracterizam por um meio ambiente excessivamente adensado.



A manutenção da vegetação das APPs das áreas urbanas transforma as cidades em um ambiente aprazível, com a inserção de elementos naturais ao cenário urbano, servindo como um dos pilares do direito da população a cidade sustentáveis, aclamado pelo Estatuto da Cidade.

Deste modo, percebe-se as severas restrições ambientais que a implantação de uma nova pista de pouso e decolagem pode causar, acarretando em impactos ambientais de alta magnitude, sendo totalmente **impertinente a implantação da PPD na região pretendida**, bem como tal **empreendimento não se compatibiliza com a ambiência que se quer salvaguardar**, através, inclusive, da criação de Área de Proteção Lagoas e Dunas do Abaeté.

A proteção às paisagens naturais e pouco alteradas, de notável beleza cênica, é valor que se encontra presente internacionalmente nos ordenamentos jurídicos.

A Recomendação de Paris, Carta Patrimonial editada em 12.12.1962, durante a XII sessão de Conferência Geral das Nações Unidas, chama a atenção para a necessidade da preservação de paisagens culturais, como forma de assegurar a qualidade de vida aos seres humanos.

A referida Recomendação dispõe que, *“por sua beleza e caráter”*, a salvaguarda das paisagens e sítios naturais, rurais ou urbanos *“que apresentem um interesse cultural ou estético, ou que constituam meios naturais característicos”* é necessária à vida do homem, para quem constituem um *“poderoso regenerador físico, moral e espiritual.”*

Ademais, a mesma Recomendação elenca os seguintes trabalhos e atividades suscetíveis de causar dano às paisagens



(item 7, seção II) e que, portanto, devem ser submetidos a controle rigoroso, *in verbis*:

f) Desmatamento, inclusive destruição de árvores que contribuem para a estética da paisagem, particularmente as que margeiam as vias de comunicação ou avenidas.

g) Poluição do ar e da água.”

Pode-se afirmar, inclusive, que é inconcebível que sequer seja promovida uma audiência pública para discutir um empreendimento que se apresenta totalmente em dissonância com o nosso sistema normativo ambiental vigente. Por infringir as normas e princípios constitucionais acima explicitados, o projeto de construção de uma nova pista de pouso e decolagem do Aeroporto Internacional Luís Eduardo Magalhães sobre a área da APA Lagoas e Dunas do Abaeté padece de ilicitude, sendo de rigor o indeferimento imediato dos eventuais atos tendentes a concretizar o fatídico empreendimento.

4. DA EXISTÊNCIA DE ALTERNATIVA LOCACIONAL AO EMPREENDIMENTO PROPOSTO

A ANAC e a INFRAERO, em parceria, estabeleceram contrato de concessão no qual há a previsão, como já descrito, de se construir uma nova pista de pouso e decolagem com operação independente no Aeroporto Internacional Deputado Luís Eduardo Magalhães, no prazo de 4 anos.



Apesar da Sra. Clarissa Costa de Barros, Superintendente de Regulação Econômica de Aeroportos da ANAC, ter afirmado que o processo de licenciamento ambiental para a construção de uma nova pista e o atendimento às condicionantes serão de responsabilidade da concessionária (fls. 5v do IC), os estudos já realizados anteriormente, quando da primeira tentativa de construção de nova PPD em 2009, demonstram que para poder operar simultânea e conjuntamente com a pista já existente é necessário que a nova pista seja construída de modo paralelo e a uma distância mínima de 1.035 metros da atual, o que faz com que a obra civil recaia exatamente sobre a APA Lagoas e Dunas do Abaeté.

A solução proposta nos EVTEA sobre a duplicação foi a construção de uma PPD com dimensões de 45 x 2.400m, além das Áreas de Segurança de Fim de Pista (RESA) de 240 x 150m nas duas cabeceiras, afastada 1.350m ao sul da pista principal, de forma a permitir a expansão do TPS da área contígua ao terminal existente e mantendo o afastamento regulamentar da nova torre de controle do aeroporto, atendendo os requisitos de operação de aeronaves Classe E (ponto 239 do parecer do TCU sobre o tema).

Levando-se em consideração parâmetros de ordem técnico-operacional, de segurança, fundiários, ambientais, impactos decorrentes de ruídos e outras interferências na área do entorno, o próprio INEMA já demonstrou a preocupação com a ausência de apresentação de alternativas efetivamente viáveis fora da poligonal onde atualmente se situa o aeroporto, quando exarou parecer contrário à primeira tentativa de duplicação da pista, em 11/09/2009.

Deste modo, dada a relevância ambiental da área pleiteada para a instalação da nova pista **os empreendedores devem**



levar em conta a possibilidade de outras alternativas locacionais, inclusive a opção de não execução do empreendimento. É, portanto, necessário demonstrar-se cabalmente a inexistência de alternativa técnica e locacional, conforme exige a Lei nº 11.428/2006, já mencionada.

Sobre o tema, desde 1986, a Resolução nº 01 do CONAMA já previa, em seu art. 5, I, que o *“Estudo de Impacto Ambiental, além de atender à legislação, em especial aos princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, obedecerá as seguintes diretrizes: I - contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto”*. A mesma resolução, marco histórico da proteção ambiental no Brasil, determina:

“Artigo 9º - O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo:

II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnicas operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos e perdas de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;”

Outras alternativas, como por exemplo a construção de outro aeroporto em outra região, devem ser ventiladas.

De acordo com o parecer técnico nº PT-0727/2009-1339, do próprio INEMA, a atual localização do Aeroporto de Salvador, mesmo com as ampliações projetadas invadindo a área da APA Dunas do Abaeté, atingiria sua saturação em 2025, o que demandaria, de qualquer modo, a construção de um novo site aeroportuário. Ao final, ainda deixou o órgão ambiental estadual o seguinte



questionamento: *“se justificaria ou compensaria ampliar o site atual, tendo em vista a sua saturação em tão pouco tempo, **degradando-se de forma irreversível** uma boa parte do **último remanescente de complexo duna-lagoa-restinga**, em excelente estado de conservação, do município de Salvador?”*

Assim, nota-se que o fato da nova pista de pouso e decolagem representar empreendimento, pela legislação pertinente, enquadrado como de utilidade pública, podendo, em tese, ocupar área de preservação permanente, a mesma legislação **só o permite quando da inexistência de alternativa locacional**, o que não é caso em tela.

De acordo com depoimento de arquitetos presentes na audiência pública promovida pela ANAC, no auditório do Aeroporto Internacional Luís Eduardo Magalhães/Salvador/BA, no dia 20 de maio de 2016, para tratar do presente tema, **alternativa ideal para ampliação da malha aeroportuária de Salvador e região seria um local entre a capital baiana e a cidade de Feira de Santana**, pois a localização atual do aeroporto impede sua ampliação para tornar-se um aeroporto logístico, tendo em vista o alto impacto ambiental que essa evolução requer. Deste modo, não haveria sentido em investir em nova pista em um aeroporto que não tem capacidade de acompanhar o progresso.

Como exemplo, mencionou-se o caso da ampliação do Aeroporto Galeão, no Rio de Janeiro, em que o EIA/RIMA previa um impacto significativo social e ambiental sobre a Baía de Guanabara, motivo pelo qual a concessionária optou acertadamente por outro projeto, realocando a pista que já existia para fazer uma nova mais para dentro da ilha, causando assim um impacto muito menor que o anteriormente previsto.



5. DA INCOMPATIBILIDADE ENTRE O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO E A CRIAÇÃO DE NOVA PISTA DE POUSO E DECOLAGEM SOBRE A APA LAGOAS E DUNAS DO ABAETÉ

Além da completa afronta à lei da Mata Atlântica e ao decreto de criação da APA da Lagoas e Dunas do Abaeté, o empreendimento ainda se apresenta contrário à legislação municipal de Salvador e seu Plano Diretor.

A Resolução do CONAMA nº 237/1997, art. 10, § 1º, dispõe:

“Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas: (...)

*§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a **certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo** e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.”* Grifo nosso.

Da mesma forma, a Instrução Normativa do IBAMA nº 184/2008, em seu art. 25, disciplina:

*“Art. 25 - Para a emissão da Licença Prévia, o empreendedor deverá apresentar ao Ibama, quando couber, a **Certidão Municipal, a qual declara que o local de instalação do empreendimento está em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo ou documento similar.**”*



Corroborando a frontal incompatibilidade do empreendimento em tela com as disposições do PDDU de Salvador, colaciona-se os seguintes artigos:

*Art. 17. A Política Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável fundamenta-se no **direito universal ao ambiente sadio e equilibrado**, o que pressupõe o **respeito à fragilidade e à vulnerabilidade de todos os seres vivos**, o **reconhecimento de sua interdependência**, além do **respeito à capacidade de suporte dos sistemas de apoio à vida como condição indispensável ao estabelecimento de um ambiente humano saudável**.*

*Art. 256. São diretrizes para as áreas incluídas na **APA das Lagoas e Dunas do Abaeté**:*

I - promover gestões junto ao órgão gestor da APA para a revisão compartilhada do Zoneamento e Plano de Manejo instituído, visando:

*a) a **criação da zona de proteção integral na APA correspondente ao Parque Natural Municipal das Dunas** instituído pelo Decreto Municipal nº 22.906 de 24 de maio de 2012, observado o disposto no Art. 230 da Lei Orgânica Municipal;*

b) a incorporação das áreas parceladas de propriedade privada situadas na Zona de Uso Especial (ZUE) e na Zona de Ocupação Controlada (ZOC), ambas pertencentes ao zoneamento ecológico da APA, de modo a conciliar o direito à propriedade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;

c) a contenção da expansão da área aeroportuária do Aeroporto Luís Eduardo Magalhães sobre a Zona de Uso Específico - ZUE da APA, em atendimento ao §2º, art. 15 da Lei Federal 9.985/2000, bem como aos objetivos de criação da APA;

II - gestões junto ao órgão gestor da APA para o desenvolvimento de ações compartilhadas visando:

a) compatibilizar a conservação ambiental com as



atividades de lazer, turismo ecológico e, atividades culturais;

b) **qualificar a APA como centro de referência para a educação ambiental;**

c) **recuperar e preservar a vegetação de restinga e, em especial, o maciço de dunas;**

III - manutenção de padrões de ocupação do solo de baixa/média densidade, em especial nos espaços urbanizados implantados na proximidade dos ambientes de lagoas e de dunas;

IV - proteção aos cones de aproximação do Aeroporto de Salvador, mediante controle rigoroso da altura das edificações nas áreas afetadas pelas normas de segurança de voo;

V - compatibilização das restrições de uso e ocupação do solo nas áreas abrangidas pela zona de ruído do Aeroporto Internacional Luiz Eduardo Magalhães com as definições do Plano da Zona de Ruído (PZR), de acordo com a Resolução ANAC nº 281, de 10 de setembro de 2013.

Parágrafo Único. Os terrenos de propriedade privada ficam excluídos da poligonal do Parque das Dunas do Abaeté, instituído por meio do Decreto Municipal nº 22.906 de 24 de maio de 2012, assegurada a proteção das Áreas de Preservação Permanente (APP), de conformidade ao disposto na Lei Orgânica Municipal e na legislação superior

Das Áreas de Remanescentes do Bioma Mata Atlântica (RMA)

Art. 284. As RMA são áreas não ocupadas ou com muita baixa densidade de uso do solo, remanescentes no meio urbano, dotadas de conjuntos de vegetação representativa do bioma Mata Atlântica, o ambiente nativo do sítio da Cidade de Salvador, que se caracteriza por formações florestais e ecossistemas associados, **como as restingas e manguezais.**



Da análise dos artigos transcritos do PDDU, constata-se que as Áreas Naturais Protegidas, incluindo neste conceito as APAs, **são áreas destinadas à proteção e preservação ambiental, sendo permitido, apenas, sua utilização de forma sustentável.**

Diante dos argumentos expostos, é inconcebível aceitar que a implantação de **uma nova pista de pouso e decolagem em prejuízo da APA Lagoas e Dunas do Abaeté** se coadune com a normatividade estipulada pelo PDDU municipal.

Em verdade, a PPD que a concessionária do Aeroporto de Salvador pretende construir, em uma área de preservação ambiental, apenas se compatibiliza com seus interesses econômicos, sem guardar a menor relação com os ditames do PDDU ou com todo o conjunto normativo supracitado.

Das caracterizações e descrições já feitas do projeto, depreende-se a **total incompatibilidade entre a construção de um empreendimento dessa magnitude e potencialmente poluidor em uma APA de ecossistema tão rico ecologicamente, principalmente quando se analisa as regras de utilização das áreas naturais protegidas previstas no PDDU.**

Por tudo quanto brevemente exposto, a implantação de um projeto do porte e do potencial de poluição da nova pista de pouso e decolagem do Aeroporto Internacional de Salvador não pode ocorrer em uma área decretada pelo Poder Público como de proteção ambiental, voltada para a preservação da fauna e flora, estando permitido no local, apenas, a exploração de atividades econômicas sustentáveis e ecoturismo.



6. DA EXPERIÊNCIA NEGATIVA DA PRIMEIRA AMPLIAÇÃO DO AEROPORTO

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ajuizou ação civil pública tombada sob nº 16233-42.2016.4.01.3300 em face da EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO, tendo em vista a ampliação do Aeroporto Internacional de Salvador, ocorrida entre os anos 1998 e 2002, obra civil realizada em desacordo com o art. 225, *caput* e § 1º, IV da Constituição Federal, que exige, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, na forma da lei, cuja inobservância no caso em tela causou danos ao meio ambiente, cujos reflexos diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazo ainda não foram sequer aferidos com precisão, para a devida responsabilização civil.

As características e proporções do empreendimento guerreado naquela ação demonstram que o mesmo se enquadrava no conceito normativo de intervenção potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, pois resultou na expansão do terminal de passageiros, de 27 mil para 47 mil metros quadrados, e aumento da área de pátio de 60 mil para 160 mil metros quadrados, dentre outros equipamentos construídos, obra civil realizada em área formada por restingas e dunas (portanto **Área de Preservação Permanente**, na forma dos arts. 3º, II, XVI, 4º, VI, do Código Florestal - Lei n. 12.651/2012 - e do art. 215, I, da Constituição do Estado da Bahia), além de ser também um espaço compreendido na APA Lagoas e Dunas do Abaeté.

Argumentou-se nesta ação que, desde 1986, o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA exige elaboração de estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA), a serem submetidos à aprovação do órgão



ambiental competente como condição para licenciamento de aeroportos, conforme disposto no art. 2º, IV, da Resolução CONAMA nº 01/1986.

Na mesma linha, a Lei n. 7.661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, exige a elaboração de EIA e a apresentação do respectivo RIMA, devidamente aprovados, quando as obras de ampliação de atividades aeroportuárias impactarem diretamente nas características naturais de Zona Costeira, o que é exatamente a hipótese que novamente está sendo discutida, em razão da localização costeira do Aeroporto Internacional de Salvador.

Aduziu-se que a ausência da elaboração de estudo ambiental que observasse a metodologia especificada na legislação, especialmente a constante nos arts. 6º e 7º da Resolução CONAMA n. 01/86, impediu que se diagnosticasse previamente todos os impactos socioambientais das obras de ampliação, obstando, conseqüentemente, a adoção das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias adequadas, e impossibilitando, até mesmo, a verificação da viabilidade ambiental do projeto de ampliação, uma vez que é no estudo prévio de impacto ambiental que se analisa, **de forma aprofundada, todas as alternativas tecnológicas e locacionais, confrontando-as, inclusive, com a hipótese de não execução do projeto** (Art. 5º, I, Resolução CONAMA n. 01/86).

Entretanto, jamais foi elaborado, muito menos publicizado, o estudo ambiental que seria capaz de ter avaliado os reais e significativos impactos que foram causados pela intervenção, sem que haja qualquer autorização normativa plausível para justificar tal dispensa da elaboração e aprovação do indispensável EIA/RIMA.



Diante de tais fatos, pediu-se, ao final da inicial, dentre outros pedidos acessórios, que a Apelada fosse condenada:

- a) na obrigação de reparar *in natura* o meio ambiente degradado, adotando as medidas técnicas necessárias para recuperação dos danos ambientais passíveis de restauração natural, elaborando e, após a aprovação do órgão ambiental competente, executando um plano de recuperação de área degradada - PRAD;
- b) a compensar os danos ambientais irreparáveis, em valor a ser apurado em perícia, que deverá ser destinado às áreas de proteção ambiental afetadas (APA da Lagoas e Dunas do Abaeté), nos termos do art. 36, §3º, da Lei n. 9.985/2000 e
- c) no pagamento do montante de R\$ 2.000.000,00, a título de indenização por danos extrapatrimoniais coletivos, que deverá ser destinado às áreas de proteção ambiental afetadas (APA da Lagoas e Dunas do Abaeté), nos termos do art. 36, §3º, da Lei n. 9.985/2000.

Os danos que foram efetivamente causados poderiam ter sido dimensionados pelo correto EIA/RIMA, que deveria ter sido realizado por uma equipe multidisciplinar habilitada, que desenvolvesse o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, com completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas - inclusive a de não realização das obras - através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais; a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre



elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas; a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento, os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados (arts. 6º e 7º da Resolução CONAMA n. 01/86).

Mas, infelizmente, o EIA/RIMA não foi realizado, o que deixou sequelas ao meio ambiente, que devem ser compensadas.

O que foi utilizado, à época, como licença ambiental, **concedida pelos órgãos ambientais estaduais**, foi um documento intitulado "*Diagnóstico e Prognóstico Ambientais do Aeroporto Internacional 2 de Julho*", estudo elaborado pela própria INFRAERO e pelo ente estatal que executou a obra, a CONDER - Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador.

Tal estudo, **que teria feito às vezes do devido EIA/RIMA**, serviu como base para que, **através do parecer técnico nº 272/96 - SAP, de lavra do CRA (atual INEMA - órgão estadual ambiental)**, **fosse autorizada a emissão de licença de ampliação do Aeroporto Internacional de Salvador, mediante o cumprimento de algumas condicionantes.**

Apesar de ter autorizado que uma licença precária fizesse as vezes do devido EIA/RIMA, o INEMA peticionou nos autos daquela ação requerendo seu ingresso no feito na qualidade de assistente litisconsorcial ativo, informando que, para a concessão da licença ambiental de instalação do projeto, a INFRAERO se comprometeu com o atendimento de 21 condicionantes (Resolução CEPRAM n. 1364/1997), muitas das quais foram continuamente descumpridas pela ré, conforme indicam a própria manifestação do INEMA e os relatórios de inspeção datados de 24/4/2000; de 16/7/2001; e de 3/12/2002, inclusive com lavratura de auto de infração, que cominou multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), pelo



não cumprimento, no prazo estabelecido, das condicionantes VI, X, XIII, XIV, XVI, XX e XXI.

Alegou ainda o INEMA, que, em inspeção realizada nos dias 20 de 28/11/2007, verificou-se a prática de infração formal (operação sem licença ambiental) e infração material (efetiva degradação ambiental), constatada no Relatório de Fiscalização - RFA nº 1616/2007-2853, sendo lavrado o Auto de Infração de Advertência nº 2007-008160/TEC/AIAD - 0449.

Pois bem.

Estamos diante, novamente, de uma nova tentativa de ampliação do Aeroporto Internacional de Salvador em detrimento do rico patrimônio ambiental existente na APA Lagoas e Dunas do Abaeté.

Só que desta feita os danos ambientais deverão ser muito mais devastadores do que os ocorridos na primeira grande obra civil de ampliação do Aeroporto de Salvador, pois, naquela feita, a supressão da vegetação de restinga ocorreu "apenas" dentro da área que já pertencia à unidade aeroportuária.

Entretanto, o projeto de construção de uma nova pista de pouso e decolagem nos moldes já abordados implicará a supressão de praticamente toda a APA Lagoas e Dunas do Abaeté.

Para que não se repita tal situação extremamente degradante, agora em modalidade agravada, é mister dos entes estaduais e municipais de licenciamento ambiental o acompanhamento rigoroso das tentativas de viabilização do empreendimento de construção de uma nova PPD e o zelo extremo na exigência do EIA/RIMA respectivo, que deve trazer uma alternativa locacional para a implantação de uma nova pista de pouso e decolagem, sendo, portanto, fundamental o papel do INEMA, **que não deve autorizar**



qualquer investida da concessionária do Aeroporto Internacional de Salvador para a construção de nova PPD em área de proteção ambiental.

7. DAS CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS

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 **garantia constitucional da proibição de retrocesso socioambiental**, princípio geral do Direito Ambiental já reconhecido pelos tribunais superiores (REsp 418.526/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 13.10.2010; REsp 302.906/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 1.12.2010), que determina que **devem ser adotadas medidas legislativas - e administrativas - que busquem sempre uma melhoria ou aprimoramento dos direitos fundamentais socioambientais**;

CONSIDERANDO que a Política Nacional do Meio Ambiente 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 que a **APA Lagoas e Dunas do Abaeté**, unidade de conservação estadual, foi criada pelo Decreto Estadual nº 351 de 22 de setembro de 1987, visando preservar a maior reserva urbana de dunas e restingas do Brasil;

CONSIDERANDO que o **Parque Metropolitano e Ambiental Lagoas e Dunas do Abaeté - Parque das Dunas**, reserva criada dentro da APA das Lagoas do Abaeté, pelo Decreto Municipal nº19.093 de 27 de novembro de 2008, administrada pela UNIDUNAS (Universidade Livre das Dunas e Restinga de Salvador), tendo recebido em 25 de março de 2014 o título inédito para Salvador, de Posto Avançado da Reserva da Mata Atlântica, concedido pela UNESCO, que possui ainda projeto de tombamento em trâmite na Câmara de Vereadores de Salvador/Bahia, abrangendo 6 milhões de metros quadrados, abrigando um complexo de 12 lagoas, coberto por vegetação de Mata Atlântica intacta;

CONSIDERANDO que o art. 36, §3º da Lei nº 9.985/00 estabelece que o licenciamento de empreendimento que afete unidade



de conservação específica só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração;

CONSIDERANDO que a Política Estadual do Meio Ambiente estabelece que o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental, que possa afetar unidade de conservação específica (UC) ou sua zona de amortecimento (ZA), somente poderá ser concedido após anuência do órgão responsável pela administração da UC (art. 47 da Lei Estadual n. 10.431/2006);

CONSIDERANDO que a dispensa de EIA/RIMA, à época do primeiro licenciamento para a ampliação do Aeroporto, não afasta a aplicação do art. 36 da Lei nº 9.985/00, visto que o estudo elaborado naquela feita pela própria INFRAERO, intitulado "*Diagnóstico e Prognóstico Ambientais do Aeroporto Internacional 2 de Julho*", supostamente teria feito as vezes do devido EIA/RIMA, servindo como base para que, através do parecer técnico nº 272/96 - SAP, de lavra do CRA (atual INEMA - órgão estadual ambiental), fosse autorizada a emissão de licença de ampliação do Aeroporto Internacional de Salvador, mediante o cumprimento de algumas condicionantes, sem a elaboração do EIA/RIMA;

CONSIDERANDO que o art. 2º, IV, da resolução CONAMA nº 01/86, elenca como atividades dependentes de EIA/RIMA o licenciamento de Aeroportos;

CONSIDERANDO que compete ao Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) o exercício do poder de polícia administrativa, preventiva ou repressiva, no que concerne ao controle, disciplina e fiscalização das atividades, efetiva ou potencialmente, causadoras de degradação ambiental e outras que se encontram sob sua responsabilidade (art. 6º, XIII, da Lei Estadual n. 11.050/2008);



CONSIDERANDO que compete ao Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) a aplicação de penalidades administrativas de advertência, multa simples ou diária, apreensão, embargo e interdição temporários e suspensão parcial de atividades, na forma prevista em Lei e em regulamento (art. 6º, XV, da Lei Estadual n. 11.050/2008);

CONSIDERANDO que a Política Estadual do Meio Ambiente prevê a aplicação das penalidades de interdição temporária ou definitiva e de embargo temporário ou definitivo (art. 180, III e IV, da Lei Estadual n. 10.431/2006);

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;

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** resolve **RECOMENDAR** ao(à) **DIRETOR(A) GERAL do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - INEMA** que:

1) **NÃO CONCEDA LICENÇA AMBIENTAL de qualquer natureza** para o empreendimento de construção da nova pista de pouso e decolagem (PPD) do Aeroporto Internacional Deputado Luís Eduardo Magalhães (Aeroporto Internacional de Salvador) **no sítio da Área de Preservação Ambiental Lagoas e Dunas do Abaeté;**



2) Qualquer abertura de procedimento administrativo para licenciamento de construção de nova PPD na Área de Preservação Ambiental Lagoas e Dunas do Abaeté, protocolizada neste órgão estadual, deve ser imediatamente comunicada ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, com o envio de toda a documentação eventualmente acostada ao pedido;

Requisita-se ainda, no prazo de 10 (dez) dias úteis, que informe sobre o acatamento ou não de presente recomendação.

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, 24 de abril de 2018.

Flávia Galvão Arruti
Procuradora da República
Titular do 8º Ofício de Combate à Corrupção
Em substituição ao 18º Ofício Ambiental