

A Lei Complementar nº 140/2011 e as inovações em Competência Ambiental trazidas pela Lei Federal nº 14.285/2021

Márcio Teixeira Bittencourt

Mestre e Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM) do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará (NUMA/UFPA). Especialista em Direito Agroambiental e Direito Minerário pelo Instituto de Ciências Jurídica da UFPA em Convênio com a Escola Superior da Magistratura do Pará. Juiz de Direito Titular do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Professor Voluntário IFPA-RADA.

Peter Mann de Toledo

Graduado no Curso de Licenciatura em Ciências Biológicas (UFPR). Mestre em Geociências (UFRS). Doutor em PhD In Geology (University of Colorado). Pesquisador Titular do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais-INPE/MCT. Professor orientador do Curso de Doutorado - NUMA-PPGEDAM.

Gilberto de Miranda Rocha

Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. Professor da Faculdade de Geografia e Cartografia, do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO) e do Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM) da Universidade Federal do Pará

Mário Vasconcellos Sobrinho

Doutor em Estudos do Desenvolvimento pela Universidade de Wales Swansea. Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local da Amazônia (PPGEDAM) da Universidade Federal do Pará e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente da Universidade da Amazônia

DOI: 10.47573/aya.5379.2.83.1

RESUMO

O presente estudo apresenta uma análise crítica de pontos polêmicos e inovadores no modelo de gestão pública ambiental, especialmente no tocante às competências para licenciar, fiscalizar e julgar estabelecidas pela Lei nº 140/2011. Aborda ainda a fragilidade de que os entes públicos com competência originária deleguem as suas atribuições sem que os novos responsáveis tenham condições de exercê-la. Faz uma análise dos dispositivos legais concernentes à competência em matéria ambiental trazidas pela Lei Federal nº 14.285/2021. Por fim apresenta como solução a atuação de forma conjunta e ordenada entre os órgãos públicos e entidades relacionadas com a Justiça Ambiental, inclusive o Poder Judiciário.

Palavras-chave: Lei complementar nº 140/2011. justiça ambiental. competências. atuação conjunta.

ABSTRACT

This estudo presents a critical analysis of controversial and innovative points in the environmental public management model, especially regarding the competences to license, inspect and judge established by Law nº 140/2011. It also addresses the fragility of public entities with original competence to delegate their attributions without the new responsible being able to exercise it. It makes an analysis of the legal provisions concerning the competence in environmental matters brought by Federal Law nº 14.285/2021. Finally, it presents as a solution the joint and orderly action between public agencies and entities related to Environmental Justice, including the Judiciary.

Keywords: Complementary Law nº 140/2011. environmental justice. competencies. joint action.

RESUMEN

Este estudio presenta un análisis crítico de puntos controvertidos e innovadores en el modelo de gestión pública ambiental, especialmente en lo que se refiere a las competencias de licenciar, inspeccionar y juzgar establecidas por la Ley nº 140/2011. También aborda la fragilidad de las entidades públicas con competencia original para delegar sus atribuciones sin que el nuevo responsable pueda ejercerla. Hace un análisis de las disposiciones legales relativas a la competencia en materia ambiental planteadas por la Ley Federal nº 14.285/2021. Finalmente, presenta como solución la actuación conjunta y ordenada entre los órganos y entidades públicas relacionadas con la Justicia Ambiental, incluido el Poder Judicial.

Palabras clave: Ley Complementaria nº 140/2011, Justicia Ambiental, Competencias, Acción Conjunta.

INTRODUÇÃO

O modelo de gestão ambiental brasileiro tem evoluído cada vez mais para uma responsabilização pela execução das políticas públicas ambientais pelos Municípios.

Cada vez mais a União e os Estados limitam-se a legislar sobre os temas ambientais construindo obrigações e responsabilidades para os Municípios.

O artigo apresenta a análise crítica e polêmica no modelo de gestão pública ambiental, especialmente no tocante às competências para licenciar, fiscalizar e julgar estabelecidas pela Lei nº 140/2011. Aborda ainda a fragilidade de que os entes públicos com competência originária deleguem as suas atribuições sem que os novos responsáveis tenham condições de exercê-la. Faz uma análise dos dispositivos legais concernentes à competência em matéria ambiental trazidas pela Lei Federal nº 14.285/2021 comparando com a transferência da responsabilização em futuros desastres naturais. Por fim apresenta como solução a atuação de forma conjunta e ordenada entre os órgãos públicos e entidades relacionadas com a Justiça Ambiental, inclusive o Poder Judiciário.

A LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011 E A COMPETÊNCIA COMUM AMBIENTAL

A lei aborda o exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, nas esferas do Poder Público Municipal, Estadual e Federal.

A Lei complementar nº 140/2011 pode ser considerada como o novo modelo de gestão ambiental baseado principalmente na descentralização, inclusive ampliando a competência em matéria ambiental, em especial no âmbito do Município e possibilitando a delegação de competência entre os entes federados.

A constituição Federal de 1988 definiu segundo o art.23 que, “é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, entre outros aspectos proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e estabelecia que dependeria de regulamentação por lei complementar para definir o que seria de competência de cada ente envolvido.

O CONAMA na tentativa de definir as competências de cada um dos entes envolvidos emitiu a Resolução CONAMA 237/97, trazendo em síntese que o licenciamento ambiental deveria ser efetuado baseando-se no impacto local, deixando-se de lado teorias que queriam que, mesmo se desse segundo a dominialidade do bem. Este entendimento era extremamente discriminatório para com os Municípios, pois poucos ou nenhum bem, obra ou serviço licenciável, o era de domínio do Município.

A Lei Complementar 140/2011, a qual regulamentou as ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, teve sua vigência e aplicabilidade imediata, a partir de 9 de dezembro de 2011, cabendo aos Municípios o licenciamento ambiental das atividades de impacto

local conforme definido no artigo 9º. No entanto, ocorreu a ampliação da competência municipal em matéria ambiental, senão vejamos alguns casos.

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios: XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); XV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar: a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

Dos trechos acima transcritos, constata-se a “nova” competência trazida aos Municípios, no tocante à aprovação de manejo, e a supressão de vegetação e de florestas.

A atuação dos entes federados nos termos dos incisos III, VI e VIII e do parágrafo único do Art.23 da Constituição Federal de 1988, dar-se-á de forma cooperada. A definição está clara na Lei Complementar onde a competência de cada ente, de forma clara e inequívoca é estabelecida.

Importante mencionar que na relação dos Estados, ou de alguns Estados, onde os Municípios eram submetidos a exigências de delegação, habilitação e/ou qualificação do ente municipal para exercer o direito constitucional de licenciar as atividades e empreendimentos de impacto local. No entanto, com o advento da LC nº 140/2011, pode o Município, iniciar imediatamente a exercer seu direito não dependendo de qualquer tipo de transferência, delegação, qualificação ou habilitação e muito menos se submetendo à assinatura de convênio.

Saliente-se que, o ente municipal pode fazê-lo, mas deve estar preparado para tal e muitos dos Municípios do nosso país o estão. Estes, não estavam licenciando, por terem tido postergado sua intenção, decorrente de exigências dos Estados que, na sua maioria, mas com exceções, preferiam centralizar o licenciamento na esfera estadual.

Como se sabe, o texto constitucional, especificamente no seu artigo 23, em seus incisos III, VI e VII, estabelece que a competência para proteger o meio ambiente é comum a todos os entes da federação. Desta feita, subentende-se que a sobredita Lei Complementar não teria o condão de retirar, de qualquer ente, sua competência de fiscalização. Tanto que o parágrafo único do artigo 23 da Magna Carta, autorizador da referida Lei Complementar, alude que a lei complementar se presta a criar regras de cooperação entre os entes federados, o que, em última análise, se presta à escoreita aplicação dos recursos públicos em prol do meio ambiente.

Em seu art.5º, a LC 140/2011 possibilita ainda a delegação da execução das ações administrativas ligadas à proteção do meio ambiente, por meio de convênio. Veja-se o teor do art.5º da Lei Complementar nº140, de 08 de dezembro de 2011: “Art. 5º. O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a

executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.”

Assim, diferentemente da fiscalização, que continua a ser de competência comum independentemente da promulgação e vigência da tão aguardada Lei Complementar 140/2011, a competência para o licenciamento, justamente com o nascimento da estudada lei, se traduz num único nível de competência. A teor do que aludem os artigos 7º, 8º, 9º, 10 e 13 da Lei Complementar em questão, verifica-se, que agora, o licenciamento é realizado por um único nível de competência. Tal competência, repisa-se, única, é determinada, sobretudo, pelo critério espacial, ou seja, tratando-se de matéria local, a competência para licenciar será do Município (artigo 9º, XIV, “a”); a microrregional está a cargo do Estado (artigo 8º, XIV); e a supra estadual passa a ser da União (artigo 7º, XIV, “e”).

A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 05/2013 E OS CONVÊNIOS DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA NO ESTADO DO PARÁ.

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará, por meio da Instrução Normativa nº 05/2013, datada de 05 de junho de 2013, regulamentou os procedimentos para celebração de Convênio de Delegação de Competência para o Licenciamento Ambiental entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA e os Municípios do Estado do Pará.

Apresentou como justificativa, o referido instrumento legal, que é competência comum da União, do Estado do Pará e de seus Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora, nos termos do Art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal de 1988, regulamentados pela Lei Complementar no. 140/2011 e diante da necessidade de fortalecer o Sistema Estadual do Meio Ambiente – SISEMA no Estado do Pará, através da gestão ambiental compartilhada, nos termos da legislação em vigor. Ressaltando ainda a necessidade de que os Municípios estejam aptos ao desempenho das ações voltadas ao licenciamento e à fiscalização das atividades de impacto local e daquelas recebidas por delegação.

O Licenciamento Municipal é um instrumento de política e gestão ambiental, de caráter preventivo, composto por um conjunto de leis, normas técnicas e procedimentos administrativos, que define as obrigações e responsabilidades do poder público e dos empreendedores, com vistas à autorização para implantar, ampliar ou iniciar a operação de empreendimento potencialmente poluidor. Por isto a importância dos municípios terem em suas mãos e controle esta “obrigação” tão importante para os rumos do município.

O Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA, publicou a Resolução nº 116/2014, datada de 03 de julho de 2014, com a justificativa legal do artigo 6º da Resolução CONAMA nº 237/1997, no que concerne a competência do órgão ambiental municipal para o licenciamento de empreendimentos e atividades de impacto local, ou de outros que lhe forem delegadas por instrumento legal ou convênio, definiu expressamente as atividades de impacto ambiental local, referente às tipologias aplicáveis, com critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

O artigo primeiro da resolução teve o grande desafio de conceituar o que seria impacto ambiental local, senão vejamos: Art. 1º. Para os efeitos desta Resolução, considera-se impacto ambiental local qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio am-

biente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, a qualidade dos recursos ambientais, dentro dos limites do Município. Conceito que merece crítica partindo do pressuposto literal uma vez que, com a exceção do Distrito Federal, todos os outros locais do país estarão dentro dos limites de algum Município, ou seja, todos os impactos seriam locais.

Mas não deixa de ser o objeto uma vez que também restou contemplado no instrumento normativo a possibilidade para o licenciamento de atividades ou empreendimentos de impacto ambiental local em Unidades de Conservação Estadual ou Federal. Ressaltando apenas a necessidade de consulta aos órgãos competentes da União e do Estado. Ou seja, a Governança Ambiental pretende ampliar ao máximo as competências e atribuições do Poder Público local no tocante aos impactos ambientais. Para tal o conceito de impacto local foi ampliado, ou seja, mais uma vez pretende-se transferir para o âmbito local as responsabilidades em relação aos conflitos ambientais e socioambientais, inicialmente sem qualquer tipo de estruturação das Secretarias Municipais de Meio Ambiente.

Importante ressaltar que o dispositivo legal trouxe em suas considerações de justificativas que é competência comum da União, do Estado do Pará e de seus Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora, nos termos do Art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal de 1988, regulamentados pela Lei Complementar no. 140/2011. Assim estamos diante de um exercício de competência comum ambiental no qual cada vez mais a União e os Estados limitam-se a legislar e os Municípios ficam a responsabilidade de execução das políticas públicas ambiental. O pior é que quando ocorrem os desastres ambientais, pelo conteúdo normativo sempre haverá omissão por parte do Poder Público Municipal.

A Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (ASIBAMA), considera que o Meio Ambiente ficou menos protegido com o estabelecimento de competências ambientais privativas para estados, DF e municípios, uma vez que a maioria deles não está preparada para tais ações, e a União estaria impedida de agir, pois teria perdido essas atribuições com a promulgação da lei complementar. A associação sustenta que a atuação do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) permitia à União atuar em qualquer hipótese quando a legislação ambiental não era cumprida e que, agora, a limitação das competências ambientais dos entes federativos dificultam a atuação da União em um cenário em que os demais órgãos ambientais carecem de infraestrutura adequada.

Razão pela qual ajuizaram no Supremo Tribunal Federal (STF) uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4757) contra a Lei Complementar 140/2011, além dos argumentos acima, a associação acredita que a LC 140/2011 agride violentamente o princípio e o dever constitucional da cooperação quando, em vários dispositivos, isola, limita e segrega competências ambientais de fiscalização.

A ADI 4757 ainda não foi julgada pelo plenário do Supremo Tribunal Federal:

Importante transcrever um trecho do Parecer Final apresentado pelo então Procuradora Geral da República em 03 de dezembro de 2018.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. LEI COMPLEMENTAR 140/2011. REGULAMENTAÇÃO DA COMPETÊNCIA COMUM PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EMENDA DO SENADO FEDERAL DE CARÁTER REDACIONAL. DEFINIÇÃO POR LEI DAS ATRIBUIÇÕES DE CADA ESFERA POLÍTICA NO ÂMBITO DO EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA COMUM. Embora no julgamento indicado tenha sido analisada norma sobre a utilização de produto danoso ao meio ambiente, tema diverso do que está em exame nessa ação direta, é possível aplicar o entendimento no sentido de que o princípio da vedação da proteção deficiente impõe medidas que promovam efetiva e suficientemente a proteção do meio ambiente, proibindo a norma que não siga essa orientação. Assim, deve ser conferida interpretação conforme à Constituição no sentido de que apenas deve prevalecer o auto de infração lavrado pelo órgão que detenha originalmente a atribuição para o licenciamento caso esse tenha possibilidade real de impedir ou fazer cessar o dano. III Pelo exposto, opina a Procuradora-Geral da República pela procedência parcial do pedido. (STF,2018).

Assim, a constitucionalidade das delegações de competências ainda não foi analisada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal e o Parecer Final é pela procedência parcial do pedido.

A LEI FEDERAL Nº 14.285, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021 E AMPLIAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES LOCAIS.

A Lei Federal nº 14.285/2021, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.

A transferência da competência em relação aos desastres naturais da União e dos Estados para Municípios é uma violação de direitos humanos. A União em recente alteração legislativa Lei Federal nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021 utilizou de um instrumento normativo muito simples, mas de grande impacto para os Municípios (BRASIL, 2021), razão pela qual o instrumento normativo será analisado de forma sistemática.

As inovações normativas trouxeram ainda mais responsabilidades para os Municípios, transferindo para os Municípios a responsabilidade pela elaboração dos estudos de diagnósticos socioambiental das Áreas de Preservação Permanentes Urbanas, razão pela qual faremos a transcrição com a destaque dos trechos que transferiram ainda mais responsabilidades para as Prefeituras Municipais.

Art. 3º O art. 22 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º: § 5º Os limites das **áreas de preservação permanente marginais de qualquer curso d'água natural em área urbana serão determinados nos planos diretores e nas leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente.** (NR)

Art. 4º O art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações:

III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis **deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em **diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município**;

Foram alteradas as legislações gerais sobre a proteção da vegetação nativa (Lei Federal 12.651, de 25 de maio de 2012), sobre regularização fundiária em terras da União (Lei Federal nº 11.952, de 25 de junho de 2009) e sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. (Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979).

O dispositivo normativo considerou que sua finalidade era aprimorar conceitos tais como de áreas urbanas consolidadas. A grande alteração no Código Florestal aos critérios para uma área urbana ser considerada consolidada. Os critérios de escolha área urbana consolidada, as alterações do artigo 3º, inciso XXVI:

ÁREA URBANA CONSOLIDADA: CRITÉRIOS: a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo PLANO DIRETOR ou por lei municipal específica; b) dispor de SISTEMA VIÁRIO implantado; c) estar organizada em QUADRAS E LOTES predominantemente EDIFICADOS; d) - USO PREDOMINANTEMENTE URBANO: edificações residenciais, edificações comerciais; edificações industriais; edificações institucionais; edificações mistas; edificações direcionadas à prestação de serviços; e) - APENAS DOIS EQUIPAMENTOS DE INFRAESTRUTURA URBANA IMPLANTADOS: drenagem de águas pluviais; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica e iluminação pública e limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

A COMPETÊNCIA EM DESASTRES AMBIENTAIS NÃO É SÓ DOS MUNICÍPIOS

No plano constitucional o planejamento contra calamidades públicas e desastres ambientais cabe à União (Artigo 21, XVIII), ao passo que o planejamento territorial urbano aos Municípios (Artigo 30, VIII e Artigo 182). No entanto, o combate a fatores que contribuem para o desencadeamento de desastres, tais como a degradação ambiental, e a gestão dos desastres e de suas prevenções encontram-se elencadas nas competências comuns (Artigo 23, VI, VII e IX). (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A Lei Federal nº 6.938/1981, também contempla o importante instrumento de prevenção de riscos que são os licenciamentos ambientais, proibindo as ocupações em áreas de risco de desastre. A Lei da Regularização Fundiária Urbana, dispõe em seu artigo 39 como condição para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.

São fixadas nos parágrafos que é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados. E na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

De forma específica a Lei do Parcelamento do Solo Urbano Lei Federal nº 6766/1979, prevê quais áreas não podem ser ocupadas: os terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas, os terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação. Ou seja, prevê expressamente a exclusão das áreas de risco da ocupação urbana. (BRASIL, 1979)

Outro instrumento legal importantíssimo para a prevenção das catástrofes é o Zoneamento Ambiental, previsto na Lei Federal nº 6.938/1981 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297/2012 que criou o Zoneamento Ecológico-Econômico, uma vez têm por finalidade promover o planejamento do uso do solo urbano e rural e orientar a implantação de programas, projetos, obras, atividades públicas e privadas no que diz respeito à sustentabilidade ecológica.

A Lei Federal nº 13.465/2017, instituiu em território nacional, normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), tendo sido regulamentada pelos Decretos Federais nº 9.310/2018 e nº 9.597/2018. Mesmo assim a grande crítica é o fato de não serem autoaplicáveis, ou seja, prescindindo de normas estaduais e também municipais.

As políticas públicas de Regularização Fundiária Urbana ainda não estão implementadas sendo imprescindíveis a aprovação do Decreto Estadual de regulamentação e que os Municípios aprovelem os normativos municipais, levando em consideração a problemática local, em especial no tocante aos imóveis que pertencem à União, sob a gestão da Superintendência do Patrimônio da União, sempre com ênfase na prevenção dos desastres naturais.

ESTUDO DE CASO: O MUNICÍPIO DE ALMEIRIM E O MOSAICO DA CALHA NORTE: ESTADO DO PARÁ

Sob o referido enfoque é importante fazer um análise da situação das entidades que compõem o sistema de Gestão Pública Ambiental ao Município de Almeirim no Estado do Pará.

A Comarca de Almeirim, que faz divisa com o Suriname e com o Estado do Amapá, ficando próximo à divisa com a Guiana Francesa, conta com várias peculiaridades, dentre as quais vasta extensão territorial, dispondo de uma área de 72.960,274 km², dividida em 121 (cento e vinte e uma) comunidades, ou seja, o Município de Almeirim é maior do que vários Estados brasileiros e da mesma forma maior do que vários países, conforme depreende-se da tabela comparativa.

Para fins de ilustrar as dimensões territoriais do Municípios consideramos importante apresentar uma comparação envolvendo outros Estados Brasileiros e até mesmo alguns países, senão vejamos: o Município de Almeirim é muito maior do que os Estados do Rio de Janeiro, Paraíba, Rio Grande do Norte, bem como muito maior do que a Bélgica e Dinamarca.

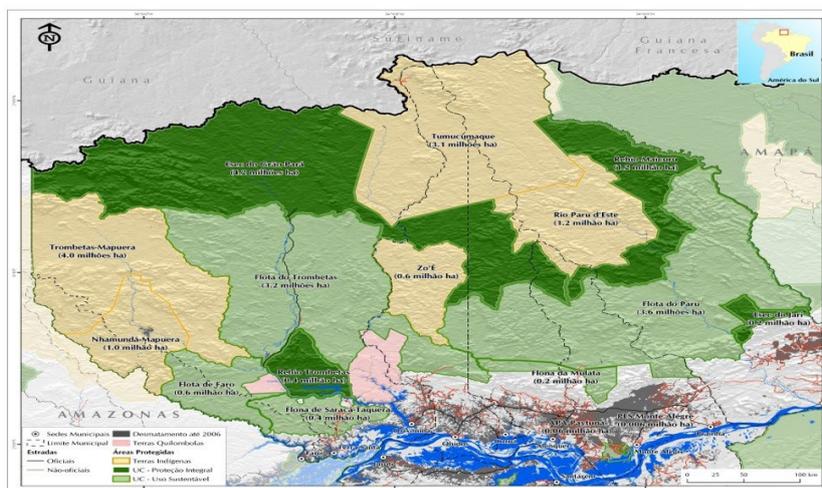
No referido município existem várias unidades de conservação dentre as quais destacamos: Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque; Terra Indígena Tumucumaque; Terra Indígena Rio Parú'Deste; Estação Ecológico do Jarí; Floresta Estadual do Parú – FLOTA/Parú, Rebio Maicuru.

Conforme demonstrado na tabela acima o Município de Almeirim além da grande extensão territorial foi contemplado com uma série de unidades de conservação as quais estão subdivididas em Unidades de Conservação de Uso Integral, Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Terras Indígenas.

No Município de Almeirim também ocorreu a federalização do território amazônico paraense. Apenas as terras indígenas e a unidade de conservação federal somam-se 2.673.702,80 ha. No entanto, as Unidades de Conservação sob a gestão da Secretaria Estadual de Meio Am-

biente do Pará também apresentam uma considerável extensão territorial. A Reserva Biológica ReBio Maicuru e a Flota Parú somam-se 3.193.052,5. No referido município existem várias unidades de conservação dentre as quais destacam-se: Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (parte); Terra Indígena Tumucumaque; Terra Indígena Rio Parú/Deste; Estação Ecológica do Jarí; Reserva Biológica Maicuru, Floresta Estadual do Parú – FLOTA/Parú, assim distribuídos.

Figura 01 - Unidades de Conservação



Fonte: Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Estado do Pará, 2014.

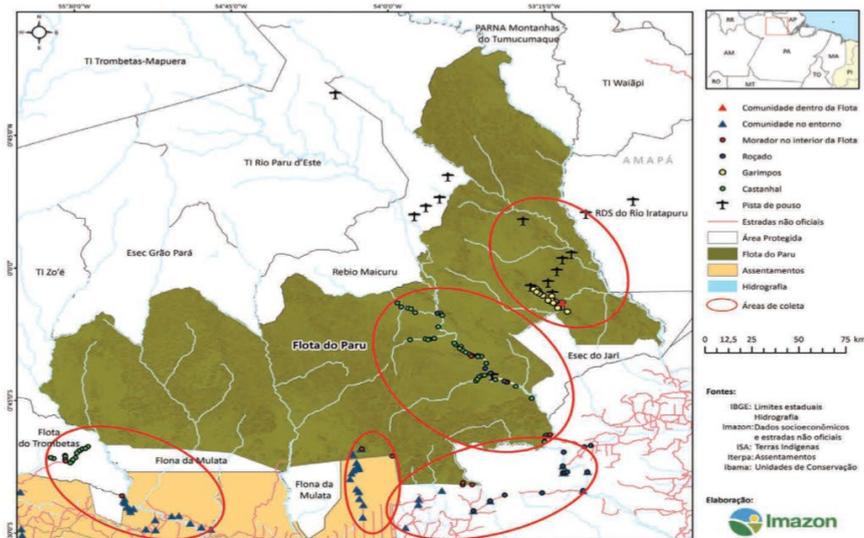
As unidades de conservação e as terras indígenas localizadas no Município de Almeirim estão inseridas no Mosaico de Unidades de Conservação da Calha Norte do Rio Amazonas. Destaca-se que parte do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque encontra-se inserido no Município de Almeirim sobrepondo-se a outras unidades de conservação, configurando assim uma concretização do mosaico exatamente nas proximidades das divisas entre o Brasil-Suriname-Guiana Francesa.

Aliado à complexidade de acesso as Unidades de Conservação mais distantes, uma vez que com exceção da Reserva Ecológica do Jarí todas as outras o acesso é possível apenas por via aérea, com aviões de pequeno porte monomotor ou bimotor. Mesmo que a região seja entrecortada por rios, existem várias quedas de d'água e montanhas uma vez tratar-se da zona de influência do planalto das Guianas. Tal situação torna a navegabilidade inviável uma vez que seria necessário transportar a embarcação para fora da água e transpor cada uma das cachoeiras.

Para gerir a imensa área o Poder Executivo, em seus três níveis, não dispõe de condições mínimas para fazer cessar a destruição.

Mesmo que tenham sido criadas as Unidades de Conservação e as Terras Indígenas, diante das peculiaridades mencionadas a complexidade da gestão esta longe de ser superada. Trazemos como exemplo a Floresta Estadual Paru – FLOTA PARU. A qual encontra-se ocupada por garimpos clandestinos e suas respectivas pistas também clandestinas.

Figura 02 – FLOTA PARU (Garimpos e Pistas Clandestinas)



Fonte: Plano de Manejo da Floresta Estadual do Paru, 2010 - Imazon

A Flota Paru possui um território de 3.612.914,00 hectares, abrangendo parte dos municípios de Almeirim, Monte Alegre, Alenquer, Óbidos e Prainha. A Flota foi criada em 04 de dezembro de 2006 através do Decreto Estadual nº 2.608/2006. Ainda no ano de 2010, conforme data em que foi realizado o Plano de Manejo apenas na Flota Paru havia a presença de mais de 10 (dez) garimpos clandestinos e mais de 08 (oito) pistas de pouso clandestinas.

Não há como deixar de mencionar as graves conseqüências da presença dos garimpos clandestinos. Antes de mais nada, diante da clandestinidade não são utilizadas quaisquer tipos de técnicas para minimizar os danos ambientais. Muito pelo contrário o mercúrio e outras substâncias poluentes são despejados diretamente nos rios.

Em cada garimpo clandestino são construídas pistas de pouso para aviões de pequeno porte também clandestinas, sendo assim a principal rota de acesso aos garimpos clandestinos. Quando pelo meio fluvial o deslocamento inicia junto ao Rio Jari local denominado Porto do Sabão. No entanto em virtude das quedas d'água exatamente na depressão onde fica localizado a Estação Ecológica do Jari é considerado o portal de entrada na região dos garimpos clandestinos da Flota Paru. Considerando que são várias as pistas de pouso envolvendo uma região de fronteiras, inclusive internacionais, não há óbice em que as pistas sejam utilizadas além do tráficos de ouro e pedras preciosas, mas também de armas, drogas e seres humanos.

Em um garimpo clandestino são violados os princípios da dignidade humana. O trabalho é em condição análogo ao de escravo. Diante da necessidade de que sejam atendidas as necessidades fisiológicas da grande maioria de garimpeiros do sexo masculino mulheres são traficadas para os garimpos. Uma vez nos garimpos não há como escapar. A única alternativa é por meio aéreo. Ou seja, tanto o garimpeiro aventureiro, quanto aqueles que querem prostituir-se vão para os garimpos mas sabem se conseguiram retornar com vida.

Ainda mais diante das condições sanitárias dos garimpos. Os moradores dos garimpos estão expostos a várias doenças tropicais, em especial a Malária e a Dengue. Da mesma forma são considerados como mais vulneráveis em relação às doenças sexualmente transmissíveis.

Mesmo diante de tantos problemas a FLOTA PARU foi implementada a concessão flo-

restal na Floresta Estadual do Paru foi a segunda concessão florestal do Estado do Pará. O edital de licitação disponibilizou 434.708 hectares de floresta, em nove unidades de manejo (UMFs), abrangendo os municípios de Almeirim e Monte Alegre, na região do Baixo Amazonas, Calha Norte do Pará. Sendo que, apenas seis UMFs, um total de 326.184 hectares, foram arrecadadas no processo licitatório.

A grande dificuldade tanto para o órgão ambiental quanto para os empreendedores será executar a concessão florestal em um território onde existe tamanha omissão no tocante aos garimpos clandestinos e suas consequências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concessão florestal é um dos principais instrumentos estabelecidos na Lei de Gestão de Florestas Públicas, Lei 11.284/2006, que traz a concessão florestal como uma das modalidades de gestão, que de forma onerosa dá o direito a empresa de explorar sustentavelmente os produtos e serviços florestais, gerando arrecadação para o Estado e Municípios e trazendo benefícios principalmente as populações tradicionais. Essa arrecadação gerada pela concessão florestal será gerida pelo Fundeflor, sendo este fundo o responsável pela distribuição do recurso para o Estado, Municípios e para apoio a projetos que diversifique e dinamize as atividades sustentáveis de base florestal no Estado do Pará.

O grande desafio no modelo de gestão ambiental está na atuação conjunta e coordenada entre os órgãos públicos que atuam diretamente com as questões ambientais, no Estado do Pará, destaca-se o ICMBio, o IBAMA, a SEMAS (Estadual) e as SEMMA (Municipais), ainda mais na presente composição territorial onde as unidades de conservação formam um mosaico.

Por mais que as matérias relacionadas à delimitação das RESEX sejam de competência da Justiça Federal, uma vez que se tratam de áreas federais, e o órgão de fiscalização responsável é o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade – ICMBio, os conflitos agroambientais e possessórios entre as populações tradicionais não indígenas e “grilheiros”, serão submetidos às Varas Especializadas, especialmente nas Comarcas que não haja representação da Justiça Federal.

Durante a atuação no Juizado Especial Ambiental na Comarca de Altamira, no ano de 2010 foi realizada a Semana do Meio Ambiente durante o período de 07 a 11 de junho. O Juizado do Meio Ambiente convidou a Promotoria de Justiça Especializada em Meio Ambiente e Agrário para a realização conjunta da semana do Meio Ambiente.

Durante o referido período foram realizadas aproximadamente 100 audiências relacionadas à crimes ambientais. A atuação dos órgãos ambientais deu-se da seguinte forma: Enquanto os autores dos crimes ambientais aguardavam as audiências assistiam a vídeos, recebiam cartilhas e eram orientados pelos analistas ambientais no tocante à defesa do Meio Ambiente e a não praticar crimes ambientais.

No tocante à recomposição dos danos ambientais os órgãos ambientais apresentavam projetos e ações que estavam em andamentos e as penalidades eram destinadas a recomposição dos danos ambientais. Por exemplo, o Projeto de Arborização. Muitos autores dos crimes ambientais tiveram que doar várias quantidades de mudas e outros tiveram que participar dos trabalhos nos viveiros e alguns a plantarem as árvores.

Para tal, é importante citar relação entre os órgãos ambientais e o Poder Judiciário. Sempre que um órgão ambiental, dentro da sua atuação fiscalizatória exerce o seu poder de polícia e pratica uma autuação inicia-se uma relação jurídica com três grandes desdobramentos, sendo nas esferas administrativas, cíveis e criminais.

Na esfera administrativa o autuado deverá defender-se junto ao órgão fiscalizador valendo-se do processo administrativo. No entanto o auto de infração com a respectiva documentação deverá encaminhada para o Ministério Público e também para o Poder Judiciário.

Nos casos dos crimes previstos na Lei de Crimes Ambientais 9.605/98, em sendo os tipos penais considerados de menor potencial ofensivo adota-se o rito da Lei 9.099/95 – Lei dos Juizados Especiais, sendo designada audiência preliminar para fins da proposta de transação penal, na qual necessariamente deverá constar a recomposição dos danos ambientais causados. Em se tratando de tipos penais com penas superiores a dois anos, o titular da ação penal deverá oferecer denúncia aplicando as regras do Código de Processo Penal.

Na esfera cível, tanto o Ministério Público, quanto qualquer pessoa que tenha sido prejudicada direta ou indireta pelos danos ambientais poderá propor ações judiciais cíveis para fins de recomposição civil dos danos e indenização inclusive sobre as perdas e danos e lucros cessantes e até mesmo danos morais.

Ou seja, um auto de infração pela prática de um crime ambiental poderá originar até mesmo três processos junto ao Poder Judiciário: 1) – Administrativo. Ex: Processo Judicial no qual a parte autuada objetiva a anulação do auto de infração por não ter sido atendidos os requisitos legais. 2) – Criminal. Ex: Lei de Crimes Ambientais/Lei nº 9.099/95 – Juizados Especiais (Crimes de Menor Potencial Ofensivo) e 3) – Civil – Ex: ações judiciais cíveis para fins de recomposição civil dos danos e indenização.

Da mesma forma, caso os fatos sejam apurados pelas Polícias Judiciárias Federal e ou Estadual, Boletins de Ocorrências, Termos Circunstanciados e os Inquéritos Policiais terão por consequências processos criminais e cíveis.

Ou seja, a atuação dos órgãos relacionados à Gestão Ambiental, as Polícias Federal e Civil e o Ministério Público terão por consequência processos judiciais nas áreas criminais, cíveis e administrativas.

Razão pela qual, o grande desafio no tocante à gestão ambiental encontra-se em todas as esferas e poderes não apenas no âmbito Municipal, mas também no Estadual e Federal, Ministério Público e Poder Judiciário. De toda forma, é imprescindível a atuação conjunta e cooperada entre os órgãos e entidades, inclusive deixando de lado entraves políticos partidários.

Com a efetivação da descentralização haverá um aumento considerável da demanda junto ao Poder Executivo Municipal no tocante às ações relacionadas à matéria ambiental, o que trará reflexos imediatos junto ao Poder Judiciário local. A descentralização do modelo de gestão ambiental concretizada pela Lei Complementar nº 140/2011, é uma grande justificativa para que haja a descentralização da Justiça Ambiental no âmbito do Poder Judiciário com a instalação de Varas Especializadas em matéria ambiental.

O Sistema de Justiça Ambiental deve estar comprometido com os novos reclamos da sociedade contemporânea, deve buscar no cotidiano de sua atuação, ampliar os mecanismos de

acesso ao pleno desenvolvimento humano, conferindo especial proteção aos direitos fundamentais (sociais e individuais), previstos pela nossa Constituição explícita ou implicitamente (meio ambiente, alimento/salário, moradia, educação, saúde, emprego e outros).

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 15ª Edição. São Paulo. Editora Atlas, 2013.

BENATTI, José Heder. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas / Orgs. Sérgio Sauer e Wellington Almeida. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011, pp. 93-113.

BITTENCOURT, Márcio Teixeira. Varas Especializadas com competência para as matérias Agrária, Ambiental e Minerária no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Trabalho apresentado como pré-requisito para a conclusão do Curso de Especialização em Direito Agroambiental e Minerário – Escola Superior da Magistratura e Universidade Federal do Pará. Ano de 2013.

BITTENCOURT, Márcio Teixeira. A Justiça Ambiental e os Grandes Empreendimentos do Setor Elétrico na Amazônia Paraense. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local da Amazônia. Núcleo de Meio Ambiente (NUMA) da Universidade Federal do Pará. 2015. (Disponível em: http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/7633/1/Dissertacao_JusticaAmbientalGrandes.pdf. Acesso em: 17 jan. 2022.).

BORGES, Antonio Moura. Curso Completo de Direito Agrário. 3ª Edição. CL EDIJUR – Leme/SP – Edição 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 292 p.

BRASIL. Lei Federal nº 13.874/19 - 20 de setembro de 2019, instituiu a DECLARAÇÃO DE DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm, acesso em fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 14.118, de 13 de Janeiro de 2021. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm, acesso em fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 14.285, de 29 de Dezembro de 2021. áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm. Acesso em junho de 2022.

BRASIL. Leis Federais. 13.465/2017 – Estatuto da Cidade. Lei Federal nº 12.608/2012, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Lei Federal nº 6.938/1981 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297/2012 que criou o Zoneamento Ecológico-Econômico. Lei Federal no. 6.766/79 – Lei do Parcelamento do Solo Urbano. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em Novembro de 2019.

BRASIL Lei Federal nº 12.608/2012, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade < www.planalto.gov.br >. Acesso em

Novembro de 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

BRASIL. Lei Federal nº 6.938/1981 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297/2012 que criou o Zoneamento Ecológico-Econômico. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm.

BRASIL. Lei Federal no. 6.766/79 – Lei do Parcelamento do Solo Urbano. Disponível em: < www.planalto.gov.br>. Acesso em Novembro de 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm.

BRASIL, Lei Complementar 140, de 08 de Dezembro de 2011. (exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm acesso em Junho de 2022.

DONATO, João Paulo Silveira Di. Competência em matéria ambiental: ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum à luz da Lei Complementar nº 140/2011. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3646, 25 jun. 2013 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24773>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

ESTADO DO PARÁ: (di)visões territoriais, perspectivas sociais, econômicas, financeiras e ambientais / Lúcia Cristina Andrade (coord.).- Belém: IDESP, 2011.

HERCULANO, Selene. Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil. I Encontro da ANPPAS – Indaiatuba, São Paulo GT Teoria e Ambiente. Outubro de 2002.

MATTOS NETO, Antonio José de. Estado de Direito Agroambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2010.

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e Novos Direitos. Proteção Jurídica à diversidade biológica e cultural. . São Paulo. Editora Peirópolis. 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.757/DF. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4224704>, acesso em junho de 2022.

VIANA, Adriana Grandinetti. A razoável duração do processo como mecanismo de desenvolvimento social. 2007. 277 p. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.