

Senhores Conselheiros,

A Comissão de Meio Ambiente desta Ordem dos Advogados do Pará, frente aos prejuízos causados à ordem jurídica democrática e ao sistema federativo que é cláusula pétrea de nossa Constituição Federal¹, à defesa do meio ambiente, aos profissionais e empresas especializadas e à população em geral pelas constantes “federalizações” dos procedimentos de licenciamento ambiental de empreendimentos instalados ou a serem instalados no estado do Pará, vêm expor o fato, para ao final requerer o que segue:

À luz da repartição das competências, cerne do princípio federativo da Constituição brasileira, não é razoável, nem legal, que empreendimentos cujos impactos socioambientais se localizem exclusivamente no território de um só estado - notadamente os que usam recursos naturais e ficam em áreas social e ambientalmente sensíveis - sejam implantados sem que estes mesmos estados, detentores de titularidades do território, sejam protagonistas do processo de licenciamento ambiental.

A extração mineral e florestal e os aproveitamentos hidrelétricos, tais como AHE de Belo Monte, este com a licença concedida, e futuramente as UHE de São Luiz do Tapajós, UHE Marabá, UHE Jardim do Ouro, UHE Cachoeira dos Patos, UHE Jamanxim, UHE Cachoeira do Caí, representando um incremento de 24.300 MW de potência instalada de energia nova para o Brasil, apenas relevando aquelas que estão previstas para o estado do Pará no Plano Decenal de Expansão de Energia, da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério das Minas e Energia, estão sendo licenciados pelo Governo Federal à medida que são liberados para implantação, deixando o estado impactado às margens, sem qualquer participação no estabelecimento das regras das compensações. Sendo este o momento ideal para adoção de medidas que visem erradicar as desigualdades regionais, previstas na nossa Carta Republicana.

Como será demonstrado, tais procedimentos não encontram amparo em nosso ordenamento jurídico e estão sendo repudiados, dado os enormes prejuízos que causam à sociedade e à ordem jurídica.

O Estado deixa de avaliar, à guarda dos interesses locais, os reais danos ambientais e sociais advindos das intervenções em seu território, ficando impedido de propor as devidas compensações na medida das suas reais necessidades.

¹ CF artigo 1º, e artigo 60, § 4º, I

Os técnicos em meio ambiente, as universidades e as empresas especializadas em estudos e relatórios de impactos são substituídas por instituições externas, totalmente alheias às peculiaridades do bioma, no qual o estado está inserido.

É cedo para dizer que o ente que licencia, estabelece as condicionantes socioambientais e também gerencia o cumprimento das medidas determinadas pelos estudos de impactos. Durante o processo de licenciamento e implantação do empreendimento, o ente federado monitorará toda a sorte de impacto, impondo ao empreendedor as medidas necessárias à mitigação, fazendo o saudável jogo de comando e controle tão importante para o chamado desenvolvimento com sustentabilidade.

O Pará, por força da competência comum prevista no art. 23 da Constituição Federal, tem o dever de proteger o meio ambiente e erradicar a pobreza e as desigualdades regionais. A oportunidade de agir em defesa dos seus interesses é durante o processo de licenciamento de atividades impactantes em seu território. Convém lembrar que a nossa Constituição Federal consagra o *princípio da subsidiariedade*, mediante o qual será sempre competente o órgão de menor escala – o mais próximo do fato – sempre que disponha dos meios necessários para o exercício da tarefa. Tal princípio é uma consequência da repartição de competências contempladas em nossa Constituição e, sobretudo, das competências concorrentes, como é o caso da legislação sobre o meio ambiente e da competência comum, como é o caso da proteção administrativa do meio ambiente.

A competência ambiental comum não comporta outro critério a não ser a cooperação. Tentar separar a competência usando o critério de prevalência de interesse ou titularidade do bem envolvido pode levar à violação do princípio federativo.

A União vem reservando para si a competência para licenciar empreendimentos em terras indígenas e unidades de conservação federais, conforme se verá mais adiante no tópico referente à Lei Complementar n.º 140/11. Por esta regra, o Pará está fadado à ser um espaço de completa intervenção federal.

No estado do Pará estão localizadas unidades de conservação e de proteção integral federal que alcançam 16,16% do seu território. São 20.167.811 ha, sem computar a área de amortecimento, que segundo a Lei do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação) deve ser decretada junto com a criação de cada uma delas.

Além da Zona de Amortecimento atrair a competência ambiental para União, o art. 3.º da Resolução Conama n.º 378/06 deixou ainda mais restrito o campo do

estado do Pará: “Art. 3.º - A autorização para manejo ou supressão de florestas e formações sucessoras em zona de amortecimento de unidade de conservação e nas Áreas de Proteção Ambiental-APAs somente poderá ser concedida pelo órgão competente mediante prévia manifestação do órgão responsável por sua administração.”

As terras indígenas no Pará alcançam 24,77% de todo o território, são 30.902.743 ha., neste modo de proteção. No caso destas terras protegidas, deve-se computar também as zonas de amortecimentos, definidas na Portaria Interministerial nº 419 (art. 3º, §2º, I), segundo a qual, presume-se a interferência em Terra Indígena quando o empreendimento gera potenciais riscos socioambientais e se encontra a menos de 10 km da área.

Somadas as unidades de conservação, de proteção integral e as terras indígenas, 40,93% de todo o território do Pará estará sobre intervenção federal. Levando em consideração as zonas de amortecimento destas terras, ultrapassaremos folgadoamente os 60% do território paraense sobre o domínio completo do Governo Federal.

As possibilidades concretas de intervenção federal ambiental no Pará podem se estender para muito mais territórios. As terras federais no Pará foram ampliadas no período ditatorial alcançando as margens de todas as rodovias federais construídas ou projetadas, esta é a razão jurídica que faz o INCRA permanecer titulando terras até hoje anulando, na prática, o princípio federativo da nossa Carta Magna.

Lembremos ainda que o Pará abriga rios nacionais como o Araguaia, o Tocantins, o Xingu e o portentoso rio Amazonas. O Amazonas é um rio que sofre influência da maré da foz até o município de Óbidos, este fenômeno faz com que as terras em suas margens sejam alcançados pelo instituto jurídico “terras de marinhas”.

A autonomia do Pará, de fato, está restrita a uma faixa de terras delimitadas e exploradas a exaustão pela Coroa Portuguesa. Para saber o que hoje pode ser licenciado ambiental pelo Pará, basta fazer o mapa das terras de sesmarias ocupada e explorada pelos antigos donatários portugueses e pelas ordens religiosas antes da proclamação da República.

Nota-se, por tanto, que as possibilidades de intervenção da União no território do estado do Pará são imensas, injustas e agridem o princípio federativo.

Como exercer a competência ambiental se esta vem sendo usurpada pelo Governo Federal? Qual é o respaldo jurídico com que estas licenças ambientais se escudam?

Hoje, a única forma possível que permite ao Estado do Pará fazer a defesa constitucional do meio ambiente incluído em seu território e dos seus cidadãos como ente federado dando efetividade aos princípios constitucionais, notadamente o da redução das desigualdades regionais e sociais previstas no inciso VII, do art. 170 da CF, é exercendo de forma colaborativa sua competência para licenciar, prevista no inciso XIV do art. 8.º da LC 140/11, que regulamentou o art. 23 da CF/88.

O Pará e outros estados detentores de recursos naturais, por conta de regras tributárias, pagam um preço muito alto pela contribuição que prestam ao saldo da balança comercial brasileira.

A legislação tributária federal, notadamente a Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir) impede que o Estado do Pará se remunere pelas operações e prestações que destinem à exportação de mercadorias inclusive de produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços.

As receitas de tributos, incluindo as advindas dos *royalties* sobre recursos hídricos e minerais não permitem ao Pará suprir suas necessidades reais de investimentos. Divíncias tais, capazes de alterar os índices de desenvolvimento humano de sua população e fazer face aos impactos negativos advindos dos projetos implantados em seu território.

A União, além de se apropriar de recursos fiscais das reservas naturais exploradas, através do IBAMA, vem ainda usurpando a competência ambiental do Estado do Pará, federalizando o licenciamento sob o argumento da Lei Complementar n.º 140, exercendo uma hipertrofia do conceito de impacto regional, a qual ainda não entrou em pleno vigor, face à ausência de regulamentação decorrente da alínea "h" do inciso XIV do art. 7.º aplicando-se então o art. 18, §§1º e 3º.

Afastando as regras de competência do art. 23 da CF/88, e com base na LC nº 140/11, o IBAMA passa a aplicar interpretação jurídica da sua própria lavra, supostamente de acordo com a Lei n.º 6.938, de 31/08/1981 e as Resoluções CONAMA, notadamente a de nº 237, violando ostensivamente a competência comum prevista no art. 23 da Constituição Federal, com regra esculpida em Lei Complementar mencionada anteriormente.

Aliás, é necessário ressaltar que a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que

estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, mereceria reviso profundo, pois a Constituição Federal não determina a existência de uma “política nacional” de meio ambiente, sendo certo que políticas nacionais dependem de consenso entre a União e os Estados membros, pois não pode se confundir com uma mera política federal, como parece ser o caso.

O caso de Belo Monte é o mais recente exemplo desta ação atentatória aos interesses do estado do Pará. O IBAMA, no caso em tela, usou para reforçar o seu argumento a favor da federalização dos licenciamentos dos projetos de grande impacto ambiental, uma decisão judicial adotada em processo cujo conteúdo questionado era a licitação para contratação da FADESP - uma fundação sob responsabilidade da Universidade Federal do Pará - e não a competência ambiental do Estado.

O Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA devem ser realizados com intervenção do IBAMA quando se cuida de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, que possam afetar terras indígenas ou bem de domínio da União (artigo 10, caput e § 4º, da Lei nº 6.938/81 c/c artigo 4º, I, da Resolução nº 237/97 do CONAMA). (ACP nº 2001.39.00.005867)

Como a ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal não tinha como objeto principal o debate sobre competência, a matéria passou sem um esclarecimento do Poder Judiciário sobre o tema. De qualquer forma, não é prudente esquecer que, mesmo que se admitisse a existência do impacto regional, há possibilidade legal de delegação do licenciamento ambiental, o que jamais foi cogitado pelo IBAMA.

A Constituição Federal, art. 23, VI, prevê que a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas é competência material comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O parágrafo único do artigo 23, previu a edição de Lei Complementar com normas para esta cooperação, **“tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”**.

O Congresso Nacional editou a Lei Complementar n.º 140/2011, que *“Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas 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; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981”.

Aprovada a nova Lei Complementar decorrente do parágrafo único do art. 23 da CF/88. Nesta, embora observe-se o capítulo II tratando dos instrumentos de cooperação, no passo seguinte, é notável que as regras neste sentido não passam de retórica para confundir o intérprete. As competências ambientais da União, Estados e Municípios estão separadas, inconstitucionalmente estanques e passaram, então, a ser as seguintes:

Art. 7.º São ações administrativas da União:

...

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;*
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;*
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;*
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);*
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;*
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na [Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999](#);*
- g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou*
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;*

Art. 8.º São ações administrativas dos Estados:

...

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7.º e 9.º;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Art. 9.º 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);*

A técnica utilizada na Lei Complementar para a repartição das competências ambientais foi a complexa (enumerada, reservada e remanescente). Aos estados couberam as competências ambientais remanescentes.

Orientar o empreendedor, indicando-lhe a que ente deva se dirigir para protocolar o pedido de licenciamento da atividade econômica, parece razoável, porém utilizá-la para repartição de competência em desacordo com o art. 23 da CF 88 é constitucionalmente inaceitável.

Até porque o parágrafo único do art. 23 da CF/88 determina que leis complementares fixem normas para cooperação visando o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional, querendo como isso alcançar o moderno federalismo cooperativo, onde os entes, no lugar de

competirem, colaboram entre si.

Segundo a LC n.º 140/11 as competências ambientais dos estados são as que remanesçam da União e dos municípios. Após a edição de um ato, aprovado por uma comissão tripartite nacional, com a presença de um membro do CONAMA, pelo qual será estabelecida a tipologia segundo o critério de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

O ato é o previsto na alínea “h” do inciso XIV do art. 7.º, que permanece não editado, impedindo a eficácia da lei neste aspecto fundamental.

Nota-se que o legislador ao complementar o trabalho do constituinte originário, deturpa-lhe a vontade.

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

A leitura da letra “h” nos remete à seguinte interpretação. O Poder Executivo da União elabora um ato de sua custódia, unilateral, delimitando as competências suas e dos outros entes e submete a deliberação de um pequeno colegiado formado pela comissão tripartite e um membro do Conama. A comissão tripartite e o CONAMA é um organismo novo, diferente. Embora previsto na norma, não faz parte dos entes federados.

Também, a repartir a competência ambiental segundo o porte, potencial poluidor e natureza da atividade, afasta o princípio da colaboração ou da cooperação entre os entes federados, frustrando o desejo expresso da Carta Federal.

Violação ainda mais evidente às regras federativas da cooperação emendas do art. 23, estão no art. 13 e parágrafo único:

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1.º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do

licenciamento ambiental.

A manifestação dos demais entes ao órgão tido como responsável pela licença deve ser recebido e levado em consideração. Vejamos, por exemplo, o caso de uma exploração de petróleo na plataforma continental. Pela regra de repartição de competências da LC n.º 140/11 ficará à cargo da União. É certo que a localização da exploração será em alto mar, mas a base de apoio para pessoal, material, transporte, etc, se localizarão, com certeza, em algum ponto do território de pelo menos dois entes federados, estado e município. Este podem ou devem se manifestar? Havendo manifestação, esta não terá caráter vinculante?

Coerente com a lógica de não observância da repartição de competências do art. 23 da CF/88, o legislador complementar manteve-se ainda assim no art. 17 e parágrafos. Muito embora esforçando-se na redação para disfarçar o seu objetivo. A leitura do citado artigo leva a evidente interpretação de quem “licencia, fiscaliza” e lavra o auto de infração.

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

Se a CF 88 atribuiu a todos os entes federados a competência de “*proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas*”, como pode o legislador infraconstitucional querer afasta-los de exercer este dever constitucional?

Aqui, mas do que em outro e qualquer local, deveria ser estimulado o princípio da cooperação e colaboração, até para não violar o direito individual. Qualquer um dos entes na defesa do meio ambiente pode fiscalizar, lavrar o auto de infração, instaurar o processo administrativo e solicitar a colaboração dos demais entes. No caso do dano ambiental referir-se ao descumprimento de regras do licenciamento, o processo poderia ser remetido ao órgão que o coordenou. Assim, a Carta Federal seria respeitada.

A própria LC n.º 140/11, § 3.º do art. 18, determinou que enquanto não forem estabelecidas as tipologias, os processos de licenciamentos deverão ser conduzidos pela legislação em vigor.

E que legislação em vigor é essa?

Antes da Lei Complementar nº 140/11, de 1988 até 2011, o Brasil, em matéria de competência ambiental viveu por conta da Lei n.º 6.938, de 31/08/1981 e da Resolução CONAMA n.º 237, gerando enormes conflitos entre os entes federados. Conflitos estes que forçaram a edição da lei complementar, infelizmente ainda não aplicada.

Mesmo com os conflitos, a transição até o estabelecimento da tipologia, deverá ser feita aplicando-se, no que couber, esta legislação mencionada.

A Lei n.º 6.938/81, conhecida como a lei que instituiu a política ambiental brasileira, foi modificada pelo art. 21 da Lei Complementar n.º 140/11, que revogou os §§ 2º, 3º e 4º do art. 10 e o § 1º do art. 11, deixando-a sem nenhuma regra de repartição de competências.

A LC n.º 140/11 também modificou a redação do art. 10, da Lei n.º 6.938 da qual retirou as seguintes expressões: **“órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, e do IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”**.

O artigo 10 da Lei n.º 6.938, após as modificações, passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 10. 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 ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

A nova redação da Lei Ambiental acima citada, não mais tratou das competências ambientais, portanto inservível para atender às necessidades gerada pela ausência de norma, por conta da não implementação das tipologias.

A lei ambiental brasileira, porém, respalda a existência das Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, sendo a Resolução CONAMA n.º 237, a única norma vigente atualmente que trata de competências e portanto é aquela que pode ser considerada legislação vigente para efeito da

Lei Complementar acima referida. Aliás, a mencionada Resolução tem merecido crítica severa da doutrina especializada, pois não se pode pretender que mera Resolução de órgão administrativo seja instrumento jurídico apto para definir competências legislativas e administrativas de entes federativos dotados de autonomia constitucional.

Vamos, pois analisar a repartição de competências à luz desta Resolução.

As regras para exercício do poder de licenciar da União estão descritas no art. 4.º, como segue:

Art. 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do país ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear-CNEN;

V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de

licenciamento.

§ 2º O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Aos Estados, segundo a Resolução Conama citada, coube, em matéria de licenciamento, as regras previstas no art. 5.º, como segue:

Art. 5º Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV - delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

As competências ambientais federais estão devidamente enumeradas no art. 4.º. Ficando na zona cinzenta de conflitos, os contidos na expressão: “**significativo impacto ambiental de âmbito nacional e regional**”.

Em qualquer um dos casos, mesmo naqueles os quais se localizam na zona cinzenta, o licenciamento expedido pela União será precedido de exame técnico do órgão ambiental estadual e municipal, conforme § 1.º do art. 4.º.

§ 1º O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

A Resolução em tela listou todas as hipóteses para aplicar o critério de significativo impacto ambiental tanto nacional como regional.

Os empreendimentos de significativo impacto ambiental que tangem um só Estado, salvo as hipóteses do incisos do art. 4.º, devem ser licenciado em que nível de competência? Entendemos, pela leitura da Resolução, que única hipótese possível é a competência estadual, pelo princípio da cooperação, com apoio técnico da União e do município afetado.

Pelo prisma legal extraído da própria Resolução CONAMA, as licenças ambientais expedidas pelo IBAMA no território paraenses até hoje, incluindo as de exploração mineral e até as da UHE de Belo Monte, estão passíveis aos questionamentos jurídicos por parte do Governo do Estado do Pará, através de sua Procuradoria Geral, mormente aquelas que não consideraram o exame técnico do órgão ambiental estadual.

A interpretação dada pelo IBAMA à expressão “**significativo impacto ambiental de âmbito regional**”, responsável pelos conflitos de competência entre a União e o Estado, viola, como visto, a própria Resolução CONAMA. É necessário que o Governo Paraense, novamente socorra-se do Poder Judiciário.

A subjetividade ou a conveniência política da União, em desacordo com o princípio da cooperação, previsto na competência comum do art. 23 da CF/88, vem sendo seguidamente violada pelo IBAMA, quando afasta o Estado do licenciamento de obras totalmente localizadas em território paraense, cujas repercussões negativas se restringem ao território do estado e os impactos sociais negativos são, igualmente, suportados apenas pela população residente no Estado do Pará.

Recentemente mais um ato de licenciamento ilegal da União ocorreu em território paraense. Um grupo de técnicos do Governo Federal, protegidos pela

Força Nacional, deu início aos estudos de impactos ambientais para construção da UHE de São Luís do Tapajós, sem que o Estado do Pará tivesse qualquer participação. Há aqui, certamente, intervenção federal ao arremedo da norma constitucional específica.

O debate sobre competência para licenciar atividades humanas que impactem o meio ambiente, definindo se estão na esfera dos estados, municípios e Distrito Federal ou da União, mascara outros assuntos, como a própria validade das regras ambientais frente a outros interesses.

O que representa preservar um rio diante da necessidade em termos energia em nossas casas e nas nossas indústrias, uma vez que o País precisa de no mínimo cinco mil megawatts de energia para suprir seu déficit?

Se pensarmos no rio certamente optaremos por definir a competência pelo impacto ambiental local. Mas se, ao contrário, optarmos por produzir mais energia e suprir a demanda nacional ficaremos ao lado da União, optando pela regra do interesse nacional acima de qualquer outro.

Desde o momento em que a humanidade tomou consciência de que as riquezas naturais são finitas, enfrentamos a necessidade de escolher entre manter o atual modelo de desenvolvimento e continuar destruindo espécies, - algumas delas até desconhecidas - florestas tropicas ou contribuindo para aquecer o clima do planeta.

O professor Toshio Mukai (Direito Ambiental Sistematizado, p.2) enfrentou o dilema e corajosamente anotou: “Essa análise é valiosa para entendermos quão difícil é, no mundo de hoje, obtermos eficácia das regras do denominado Direito Ambiental, para que os bens da natureza sejam realmente preservados”.

No mesmo diapasão, o Professor elucida de onde vem esta necessidade humana de continuar existindo por sobre todas as coisas: “o homem da antiguidade, que se considerava parte integrante de um mundo em que o humano, o divino e o natural encontravam-se entrelaçados, convivia em harmonia com o meio ambiente. Essa harmonia originária foi abalada pela afirmação definitiva da cultura antropocêntrica, que fez do homem a medida de todas as coisas, pelo racionalismo cientificista e, por último, pelo triunfo do liberalismo.”

Precisamos de energia, mas também precisamos, mais do que nunca, de um “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 futura gerações.” (art. 225, CF).

O cientista James Lovelock (Gaia – Cura Para Um Planeta Doente, Cutrix, p. 176) encontrou as palavras certas, que, creio, tenham inspirado o nosso constituinte, quando tomou a decisão pela harmonização dos interesses e sabiamente optou pela competência comum. Diz Lovelock: “Não podemos administrar a Terra, mas podemos regular proveitosamente a nossa própria vida, e as nossas instituições humanas. Acho útil, como ponto de partida, ter em mente três cês mortais: Cars (Automóveis), Cattle (Gado) e Chainsaws (Serra Elétricas). Não precisamos ser fanáticos e pedir para que sejam banidos; isso não funcionaria. Mas podemos nos lembrar da verdade filosófica segundo a qual o veneno está na dose; e ser moderados no nosso uso desses e de outros perigos para a saúde de Gaia”.

A expressão “*significativo impacto ambiental de âmbito regional*” do art. 4.º da Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997, e o artigo 7.º da citada resolução destrói por completo a competência comum, prevendo que os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, sem a devida colaboração do ente federado impactado.

A Resolução CONAMA n.º 237, elimina o núcleo filosófico esculpido na Constituição Federal, quando opta por extirpar a possibilidade da harmonização entre o impacto local e a necessidade de dispor de recursos naturais existentes. Se apenas um ente federativo detiver a competência teremos, inexoravelmente, um interesse se sobrepondo ao outro. A União precisa suprir a demanda da população por energia, mas o estado deve lutar em defesa do ambiente e da população, cabe aos dois encontrar o ponto de equilíbrio, posto que este não é um conflito inventado por ambos, mas sim o próprio dilema da humanidade.

Retomando o cerne do debate; a nossa Constituição reconhece duas espécies de competência compartilhada: a competência material do artigo 23 e a competência legislativa concorrente, prevista no artigo 24 e no art. 30, II. Estes são instrumentos para efetivar o federalismo cooperativo. A LC n.º 140/11 caminhou, infelizmente, em sentido divergente, privilegiando a prevalência de interesse da União.

Os entes federados, em se tratando de questões de relevância social, ambiental, de bens de interesse público, listadas nos artigos citados, devem buscar colaboração entre si.

O desejo do constituinte pode ser expresso na visão de Janice Helena Ferreri Morbidelli² “(...) os níveis de governo não se chocam pelas suas competências. Ao contrário, unem-se de suas respectivas atribuições, para resolver os problemas (...)”

Não há como exercer a competência, que também se trata de um dever, sem a participação efetiva de todos os entes “para defesa e o fomento de certos interesses, o constituinte desejou que se combinassem os esforços de todos nos entes federados”.

No exercício das competências do art. 23 pode de fato haver conflitos entre os entes, contudo na essência, o núcleo normativa prima pela colaboração, pela cooperação, sendo esta a regra.

No caso de haver conflito entre os entes, ensina Gilmar Mendes que “há de se cogitar do critério da preponderância de interesse. Mesmo não havendo hierarquia entre os entes que compõem a Federação, podem-se falar em hierarquia de interesse, em que os mais amplos (da União) devem preferir aos mais restritos (dos Estados)”.

O legislador da LC n.º 140/11, no lugar de estabelecer as regras para solução do conflito como exceção, primando e estimulando a cooperação entre os entes, partiu, claramente para a exclusão da possibilidade de cooperação e participação.

Os estados amazônicos, hoje os maiores detentores de recursos naturais, sofreram intervenção federal durante o regime autoritário o qual se abateu sobre a nossa federação. Os militares planejaram o desenvolvimento e aproveitamento de todas as suas potencialidades. Para garantir a execução do plano, estes federalizaram a região, intervindo em tudo que ali foi implantado.

O regime mudou. A democracia venceu. Uma nova Constituição foi promulgada. Nesta, o federalismo havia sido restaurado no Brasil. Todavia na Amazônia, os governos civis incidem executando o plano militar de intervenção.

² *Um novo pacto federativo para o Brasil. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999. P. 230*

CONCLUSÃO

Diante do exposto, verifica-se que a vontade do constituinte originário quanto a competência material comum do art. 23 da Constituição Federal de 1988 não foi respeitada pela Lei Complementar, que segundo o parágrafo único deveria criar normas de cooperação não repartir a competência entre os entes federados. Violou-a muito mais o Legislador Ordinário quando aponta para a legislação em vigor dando a Resolução Conama status de complementação da CF/88.

A Comissão de Meio Ambiente propõe então que este Conselho Seccional da OAB Pará acolha esta manifestação, nomeando relator para indicar medidas jurídicas em defesa da competência ambiental do Pará para licenciar obras de significativo impacto ambiental localizadas em seu território. Inclusive revendo o licenciamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e outras expedidas sem a devida observância das regras claras de competência comum.

Que a Seccional da OAB Pará desenvolva campanha estadual de esclarecimento da sociedade paraense sobre a defesa dos recursos naturais e promova debates com estudiosos das questões que envolvem o federalismo e as competências ambientais.

Que a Seccional realize evento para debater critérios nas compensações sócioambientais exigidas em empreendimentos de “*significativo impacto ambiental de âmbito regional*” instalado em território paraense.

Belém, Pará, 03 de junho de 2013

JOSÉ CARLOS LIMA DA COSTA

Presidente da Comissão de Meio Ambiente - OAB-Pará