

## Audiência pública em matéria ambiental no Direito brasileiro

DANIEL ROBERTO FINK  
Promotor de Justiça - SP

SUMÁRIO: I - Introdução. II - A audiência pública no Direito positivo brasileiro e no Estado de São Paulo. III - Objeto e Procedimento da audiência pública: 1. Objeto 2. Legitimidade para requerer. 3. Prazo para requerimento. 4. Conseqüências da não realização e realização "a posteriori". 5. Procedimento. IV - Conclusão.

### I - Introdução

A chamada "questão ambiental", nos últimos anos, tem ocupado o cotidiano das pessoas, da imprensa e de expressivos segmentos da sociedade do mundo inteiro. Movimentos organizados têm surgido nos mais diversos países com preocupação exclusiva de proteger o meio ambiente e conscientizar outras parcelas da sociedade civil a respeito da esgotabilidade dos recursos naturais.

Surge, assim, o "movimento ambientalista" que, em geral, se contrapõe ao desenvolvimento sem critério e a tecnologias que de alguma forma degradam o ambiente.

Cria-se cada vez mais a consciência de que o ser humano não pode ficar alheio ao seu **habitat** e ao uso que dele tem sido feito, devendo participar ativamente das decisões que o afete ou venha a comprometer a qualidade de vida das futuras gerações.

O Brasil não ficou alheio a esse "movimento verde" e a sociedade busca organizar-se para defender a nossa "casa". Vale lembrar que em 1992 aqui foi realizada a maior conferência da Organização das Nações Unidas, justamente para o meio ambiente, com a participação de inúmeros países que assumiram vários compromissos para a preservação de recursos naturais.

A sociedade finca a bandeira do meio ambiente, barrando a ganância e o "desenvolvimentismo" desmesurado. As obras, empreendimentos e atividades, ainda que potencialmente degradadoras, passam a depender de licenciamento do poder público para serem instaladas. O procedimento licenciador conta com a participação da sociedade em conse-

lhos criados exclusivamente para defesa do meio ambiente. Exige-se o debate das circunstâncias que cercam o empreendimento, diretamente com a sociedade civil, estabelecendo-se um mecanismo chamado **audiência pública**. São conquistas evidentes do "movimento ambientalista".

A audiência pública é elevada à condição de ato formal do procedimento de licenciamento ambiental.

### II - A audiência pública no Direito Positivo Brasileiro e no Estado de São Paulo.

Vejamos, pois, no Brasil, como o Direito positivou a participação social nas questões ambientais por meio das audiências públicas.

A Constituição Federal, no artigo 225, inciso IV, estabelece que as atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental devem ser precedidas de estudo e relatório de impacto ambiental, consagradamente chamados EIA/RIMA "a que se dará publicidade".

A Lei Maior não estabeleceu a forma por meio da qual essa publicidade deve se dar.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, detém atribuição para o estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento de atividade potencialmente degradadora do meio ambiente, conforme disposição expressa contida no inciso I, do artigo 8º, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e inciso II, do artigo 7º, do Decreto 99.274, de 6 de junho de 1990.

Para o setor elétrico, cuida especificamente do tema a Resolução CONAMA nº 006, de 16 de setembro de 1987. Em seu artigo 10, dispõe que "o RIMA deverá ser acessível ao público, na forma do artigo 11 da Resolução CONAMA nº 001/86".

A Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, que cuida de estabelecer as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental, prescrevia, no § 2º do artigo 11, que o órgão ambiental estadual determinará prazo para recebimento dos comentários a serem feitos sobre o EIA/RIMA pelos órgãos públicos e demais interessados e, "sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA".

Sob o ponto de vista que nos interessa enfocar, duas conclusões decorriam desse dispositivo: a primeira era a fixação do conteúdo da audiência pública ("informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA"); e a segunda, a discricionariedade do órgão ambiental estadual para sua realização ("sempre que julgar necessário").

A Resolução CONAMA nº 009, de 3 de dezembro de 1987, cuida especialmente da realização de audiência pública, e, nesse tema, revogou a Resolução CONAMA 001/86. Em seu artigo 1º, prescreve claramente qual o conteúdo da audiência pública: "expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito". O artigo 2º dispõe:

Art. 2º - Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública."

Os parágrafos contidos no artigo acima transcrito estabelecem normas procedimentais para a realização da audiência pública, as quais veremos mais adiante.

Este dispositivo, por sua vez, confirmou a discricionariedade do órgão ambiental para a realização da audiência pública ("sempre que julgar necessário"), mas cria, num segundo momento, uma situação que vincula o órgão, ou seja, "quando for solicitado por entidade

civil, pelo Ministério Público ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos". Essa solicitação, quer nos parecer, realmente vincula o órgão ambiental, pois a discricionariedade está expressa somente na primeira sentença do artigo.

Estas são, em suma, no âmbito da União, as normas que tratam da audiência pública nas obras ou atividades que requerem a realização de estudo e relatório de impacto.

A interpretação correta dos citados dispositivos nos leva a concluir que, no Brasil, a audiência pública deve ser realizada sempre que o órgão ambiental julgar necessário ou, obrigatoriamente, sempre que requerida por entidade civil, pelo Ministério Público ou por um grupo de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos.

Quanto aos Estados, a Constituição da República estabelece que a competência legislativa em matéria de meio ambiente é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal (art. 24, inciso VI). Portanto, o estado-membro está expressamente autorizado a legislar sobre a matéria. E assim o faz incontestadamente.

O Estado de São Paulo, já na própria Constituição traz dispositivo a respeito do tema. O § 2º, do artigo 192, repetindo a regra contida na Constituição da República, estabeleceu que, quando da aprovação do EIA/RIMA, a este se dará publicidade, acrescentando que será "garantida a realização de audiência pública".

A Constituição do Estado enfatizou, assim, a necessidade da realização de audiência pública, garantindo-a e destacando-a de outras formas de publicidade, por sua grande importância.

Mas é importante se determinar o exato alcance do dispositivo constitucional de São Paulo.

Quando a carta estadual fala em garantia da realização da audiência, pretendeu que tal ato fosse praticado necessariamente em todo e qualquer empreendimento que traga impactos ambientais? Seria um ato obrigatório do procedimento de análise dos Estudos de Impacto Ambiental?

A resposta nos parece negativa.

Ao garantir a realização da audiência pública, a Constituição do Estado não a tornou obrigatória a todos os empreendimentos a serem licenciados. Isto vale dizer que a audiência se realizará toda vez que houver interesse de alguma entidade civil, do Ministério Público e de um grupo de cidadãos que preencham o requisito da norma, ou, ainda, quando o órgão ambiental julgar necessário. Não é demais repetir que o requerimento de interessados vincula o órgão ambiental, obrigando a realização da audiência.

Garantindo a realização da audiência, outorgou um direito aos legitimados a requerê-la, que poderão exercitá-lo oportunamente. Não o fazendo, a audiência poderá deixar de ser realizada sem qualquer mácula no processo de licenciamento.

### III – Objeto e procedimento da audiência pública

#### 1. Objeto

A Resolução CONAMA nº 009/87 prescreve a finalidade legal da audiência pública: "expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito". Esse ato do procedimento tem, entretanto, outros objetivos.

O principal deles é a participação direta da comunidade, afetada ou não pela obra ou atividade, na decisão de sua realização. Ali, em audiência, além da discussão do RIMA, a Administração ou empreendedor buscarão o convencimento dos setores interessados da sociedade civil sobre a necessidade da obra. Há uma espécie de conflito de interesses concretizado na questão "necessidade versus meio ambiente", abordando todos os demais aspectos dela decorrentes.

É, em última análise, o debate da equação desenvolvimento sustentável, com participação direta da comunidade na sua solução.

Ademais, na discussão do RIMA, outras questões poderão ser debatidas em audiência pública, tais como, o projeto e suas alternativas tecnológicas, com áreas de influência, matéria-prima e mão-de-obra; a validade do diagnóstico ambiental da área de influência feito pelo empreendedor; os impactos ambientais no tempo e espaço; as medidas mitigadoras dos impactos ambientais e seus efeitos; o programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais; e, principalmente, por ser audiência pública, os impactos sócio-econômicos para a população afetada.

Quando a Resolução CONAMA nº 009/87 fala em análise do RIMA, não exclui a discussão do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), pois aquele é resumo deste.

Eis, portanto, a importância do debate com a comunidade dos estudos e relatórios de impacto ambiental, o que não passou despercebido pela Constituição do Estado.

#### 2. Legitimidade para requerer

Como já foi visto, no Estado de São Paulo, a audiência pública é obrigatória, havendo requerimento de interessados. Podem requerê-la, em primeiro lugar, as entidades civis.

Não nos parece se deva exigir das entidades civis a demonstração do interesse jurídico específico no resultado da obra, atividade ou empreendimento. Isto porque, em matéria ambiental, todos são, em princípio, interessados na preservação dos recursos naturais, independentemente de estarem afetados diretamente pelos impactos negativos. O interesse jurídico existe no só fato de a todos interessar a preservação desses recursos.

Pode, igualmente, o Ministério Público requerer sua realização. Sendo o Ministério Público uma instituição que atua em juízo para a preservação do meio ambiente, terá legitimidade aquele que detiver atribuição em face da competência. Ou seja, se o processo e julgamento for da competência da Justiça Federal, a legitimidade será do Ministério Público Federal; caso a competência seja da Justiça Estadual, está o Ministério Público do Estado legitimado a requerer a realização da audiência pública.

No requerimento formulado por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos deve ser anotado o número do alistamento eleitoral de cada subscritor, não nos parecendo seja necessário instruí-lo com cópia dos títulos eleitorais. Em caso de dúvida, pode-se exigir a apresentação do título.

#### 3. Prazo para requerimento

O prazo para requerimento da audiência pública é de, no mínimo, 45 (quarenta e cinco) dias, contados a partir da publicação do edital pela imprensa local. No edital deverão constar os dados indispensáveis para a identificação do empreendimento, sua natureza e área de influência, do empreendedor, da existência do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental e outros dados que permitam à comunidade o completo conhecimento do empreendimento que se pretende realizar e dos impactos dele decorrentes.

Não se tratam de dias úteis, mas dias corridos, pois a norma não os especificou como úteis.

#### 4. Conseqüências da não realização e realização "a posteriori"

Audiência pública deve ser convocada, uma vez formulado o requerimento por quem tenha legitimidade para fazê-lo. A não realização implicará a invalidade da licença ambiental eventualmente expedida. ("a licença ambiental não terá validade", diz o § 2º, do artigo 2º, da Res. CONAMA nº 009/87). Não terá validade, significa dizer, será nula a licença ambiental expedida nessas condições, passível, portanto, de paralisação da obra ou empreendimento, inclusive por decisão judicial.

Caso a audiência pública não tenha sido realizada (quando obrigatória) ou tenha sido dispensada pelo órgão licenciador (quando incabível a dispensa), é possível realizá-la a posteriori?

Estando já consumados os impactos ambientais negativos com a conclusão da obra ou empreendimento, a audiência pública seria inócua?

Respondemos afirmativamente no primeiro caso e, pela negativa, no segundo, admitindo sua realização, ainda que posteriormente ao empreendimento.

A audiência pública é ato indispensável do procedimento licenciador que, além de outras finalidades, consultará a comunidade sobre eventuais impactos não constantes do RIMA. Sem sua realização, não é possível afirmar com absoluta segurança que todos os impactos foram previstos naquele relatório. É razoável se pensar, ao menos em tese, que existam circunstâncias não previstas e que mereçam oportunidade para discussão e solução. Mormente após a consumação da obra.

Não é descabida, assim, a realização de audiência pública **a posteriori**, não apenas para sanar a irregularidade de sua não ocorrência, mas também para verificação final do acerto das conclusões do RIMA e adoção de medidas mitigadoras de impactos nele não previstos.

É evidente que a realização posterior da audiência é bastante prejudicial à finalidade que se pretende alcançar com sua realização prévia. Mas, seja por qual motivo for, uma vez não se realizando a audiência, é melhor que se realize ainda que tardiamente.

## 5. Procedimento

Recebido o requerimento, o órgão ambiental designará data e lugar, e convocará os solicitantes por "correspondência registrada", fazendo publicar aviso na imprensa local. O local de realização da audiência deverá ser acessível aos interessados, vale dizer, não poderá ser em recinto privado e as pessoas devem poder lá comparecer com os meios normais de locomoção.

Pode ocorrer a realização de mais de uma audiência pública, caso a localização geográfica dos solicitantes ou a complexidade do tema exigirem.

Aberta a audiência, que será dirigida pelo representante órgão licenciador, haverá uma exposição objetiva do projeto e do Relatório de Impacto Ambiental, prosseguindo-se as discussões. Os Estudos e o Relatório de Impacto Ambiental deverão estar à disposição de todos os presentes, a fim de que dele tomem conhecimento diretamente.

Finalmente, será lavrada uma ata da audiência pública, acompanhada de todos os documentos que forem entregues ao presidente da seção, os quais servirão de base para análise e parecer final do órgão licenciador, que aprovará ou não o projeto.

## IV – Conclusão

Após a análise dos aspectos que circundam a audiência pública, podemos concluir:

- A interpretação correta das normas existentes sobre o tema nos leva a concluir que, no Brasil, a audiência pública deve ser realizada sempre que o órgão ambiental julgar necessário ou, obrigatoriamente, sempre que requerida por entidade civil, pelo Ministério Público ou por um grupo de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos.

- O Estado de São Paulo, no § 2º, do artigo 192 da Constituição estadual, repetindo a regra contida na Constituição da República, estabeleceu que, quando da aprovação do EIA/RIMA, a este se dará publicidade, acrescentando que será "garantida a realização de audiência pública". Reiterou, dessa forma, o princípio da obrigatoriedade da audiência pública, quando requerida por interessados.

- A não realização de audiência pública, quando obrigatória, acarreta a nulidade da licença ambiental expedida;

- Não é descabida, apesar de excepcional, a realização de audiência pública **a posteriori**, não apenas para sanar a irregularidade de sua não ocorrência quando era oportuno, mas também para verificação final do acerto das conclusões do RIMA e adoção de medidas mitigadoras de impactos nele não previstos.