

Considerações acerca da capacidade do Município para análise e aprovação de EIA/RIMA em obras públicas que afetem, direta ou reflexamente, interesses do Estado-Membro ou da União

FERNANDO CAPEZ
Promotor de Justiça - SP

MOTAURI CIOCCHETTI DE SOUZA
Promotor de Justiça - SP

A Constituição Federal, em seu artigo 225, assegura a todos "o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ..., impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

Como um dos principais instrumentos para a eficaz garantia desse direito, o § 1º, inciso IV, do mencionado dispositivo, assevera ser de incumbência do Poder Público "exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade".

A Carta Política do Estado de São Paulo, em seu artigo 192, *caput*, reza que "a execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos..., quer pelo setor público, quer pelo privado, serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado".

Ainda de mencionado artigo da Carta de Princípios Paulista, em seu § 1º, se extrai a imprescindibilidade de outorga de licença ambiental, por órgão ou entidade governamental competente, para a realização de obras públicas geradoras de impacto ambiental.

Ante tais dispositivos, torna-se incontroverso o fato de que o patrimônio ambiental é direito difuso da coletividade, e a sua proteção se constitui verdadeiro dogma constitucional. A Carta de Princípios assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo.

O conceito de meio ambiente, aliás, não pode ser tecido ao alvedrio do intérprete, vez que o legislador infraconstitucional resolveu trazê-lo no bojo da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (instituidora da conhecida Política Nacional do Meio Ambiente), que, em seu artigo 3º, I, definiu-o como "o conjunto de condições, leis, influências e inte-

rações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Como se observa, o conceito de meio ambiente traçado pela Lei nº 6.938/81 é amplo o suficiente para que abarque qualquer espécie de impacto – direto ou reflexo – sofrido por ser vivo, motivo por que havendo agressão à flora, fauna, solo, ar e água, por menor que seja, haverá violação ao patrimônio cuja defesa constitui autêntico princípio social, resguardado pela Magna Carta, o que faz surgir o dever do Poder Público e da comunidade de agir.

Havendo interpretação autêntica do que seja meio ambiente, não cabe ao implementador do Direito Ambiental traçar distinção ou restringir o alcance da norma.

Desta forma, qualquer espécie de ofensa ao ambiente é passível de ser sanada por injunção do Poder Público e da própria comunidade, que elabora e é destinatária final das normas, motivo por que possui o direito e o dever de por elas zelar.

Quanto ao papel do Poder Público na edição de normas legais e regulamentares, fiscalização e repressão em seara ambiental, cumpre analisarmos, em hipóteses concretas, qual de suas esferas possui competência para atuar, tendo em vista o princípio federativo que rege nossa República.

A Constituição Pátria, em seu artigo 23, VI, estabeleceu a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteger o meio ambiente, ou seja, trouxe a matéria para aquelas conhecidas como de competência concorrente, afeta a mais de uma entidade da Federação.

Como bem diz o eminente José Cretella Júnior, competência comum “é a cooperação administrativa, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, em âmbito nacional, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o exercício de funções concomitantes e contínuas, que incidem sobre as matérias constantes dos incisos I a XII, do artigo 23 da Carta Política de 1988, o auxílio recíproco disciplinado por normas veiculadas por lei complementar federal” (“Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, ed. Forense, vol. 4, 1ª ed., pág. 1.740).

Desta forma, todas as entidades federativas têm competência administrativa, no mesmo plano, para a prática de atos materiais e concretos tendentes a realizar o princípio de defesa ambiental.

Assente o fato de que a competência para a prática de atos materiais em sede ambiental é comum entre os entes federativos, cumpre, agora, analisarmos a quem está acometida a função legislativa acerca da matéria.

Diversamente da situação existente quanto aos denominados atos materiais (execução e implementação dos mecanismos de gestão e defesa ambientais), o artigo 24, VI, e VII, da Carta Política da República, prevê a competência legislativa concorrente não somente em matéria ambiental, como, também, visando à proteção do patrimônio histórico e cultural, apenas entre a União, os Estados e o Distrito Federal.

Competência legislativa concorrente “é a possibilidade jurídica de várias pessoas políticas poderem legislar sobre determinada matéria” (J. Cretella Júnior, ob. cit., pág. 1.775).

Como se observa, o Município só tem competência concorrente em se tratando de atuação administrativa. No que toca à capacidade para legislar nesta área, o mencionado artigo 24 não lhe confere qualquer atribuição. Por essa razão, a Constituição, em seu artigo 30, IX, confere aos Municípios tão-somente a tarefa de promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, determinando que seja “observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual” (grifo nosso).

Não se quer, com isso, dizer que o Município não possa legislar em matéria ambiental – ou, mesmo, de defesa do patrimônio histórico – segundo a necessidade ditada pelo interesse local (v. art. 30, I, da Constituição Federal), mas, sim, que tal competência está

sujeita ao que dispuser a legislação estadual e federal (cf. art. 30, II), o que lhe dá evidente caráter de subordinação, não podendo em hipótese alguma conflitar com norma hierarquicamente superior (face comando constitucional), sob o pretexto do conhecido “peculiar interesse”.

Manifestando-se acerca da competência para proteger o meio ambiente, o saudoso Hely Lopes Meirelles ensina que “referindo-se a Poder Público, a competência abrange os três níveis de Governo, mas a Carta distinguiu a competência executiva comum, que cabe a todas as entidades estatais (art. 23, VI), da competência legislativa concorrente, que é restrita à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24, VI e VII). Aos Municípios cabe apenas suplementar a legislação federal e estadual ‘no que couber’ (art. 30, II), o que significa que só podem fazê-lo nos assuntos de predominante interesse local” (“Direito Administrativo Brasileiro”, Malheiros, 18ª ed., pág. 490).

Portanto, no que diz respeito à proteção do meio ambiente, as regras são ditadas hierarquicamente pela Constituição Federal, Constituição Estadual, leis federais, leis estaduais, e – só então – pela legislação municipal, de modo que as anteriores ditam os princípios e limites que disciplinam as normas subordinadas.

Importa então, analisarmos a legislação pertinente.

A Lei Federal nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e unificou os órgãos de defesa ambiental, em seu artigo 6º, II, consagra o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), conferindo-lhe a finalidade de assessorar, estudar e propor “diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente”, e a de “deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

O § 1º deste artigo assegura que “os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA (grifo nosso), sendo certo que, em seu § 2º, também permite aos Municípios estabelecerem normas ambientais, sempre observando as regras ditadas pelo ordenamento federal e estadual (grifo nosso).

Neste diapasão, o artigo 8º, VII, da lei citada, prevê a competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente para o estabelecimento de normas regulamentares.

A legislação federal criou, portanto, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, conferindo-lhe poder normativo, ao qual devem se adequar as normas estaduais e municipais. Deste modo, logo abaixo da Constituição Federal, encontram-se a Lei nº 6.938/81 e as normas regulamentares editadas pelo CONAMA. Em seguida, vem a legislação estadual e, por último, com caráter nitidamente subsidiário, as disposições municipais.

Aclarando qualquer dúvida que pudesse eventualmente remanescer da análise do texto constitucional, o artigo 10, caput, da Lei Federal nº 6.938/81, reza que “a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer prova, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de ‘órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”.

Autorizado então de forma expressa, quer pela Constituição da República, quer pela Lei Federal nº 6.938/81, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) culminou por baixar a Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986, que traz, em seu art. 2º, algumas das hipóteses onde a realização de EIA/RIMA se faz de mister (sem caráter exaustivo), estipulando, outrossim, ser de competência do Estado-membro (e, em caráter

supletivo, do IBAMA) a análise e aprovação de EIA/RIMA nos casos por ela estipulados. Mencionada situação não significa dizer que o Município não possa analisar e aprovar EIA/RIMA, formando seus próprios Conselhos para tanto: o menor dos Entes Federativos possui competência para tal mister, sendo salutar que o faça.

Contudo, como visto, o Município poderá fazê-lo apenas quando autorizado por normas Federais e Estaduais, ou, em outra hipótese, na ausência de tais diplomas; sempre, porém, na dependência da presença de interesse local.

Assim, existindo obra, atividade ou serviço capaz de gerar significativo impacto ambiental, a realização de EIA/RIMA se mostra necessária.

A competência para a análise de mencionado estudo e relatório respectivo, por seu turno, será sempre do Ente Político indicado pela norma jurídica hierarquicamente superior (Constituição, leis federais - inclusive resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente, como exposto - estaduais e, apenas então, municipais).

A Resolução nº 01/86 do CONAMA define que, para as obras arroladas em seu artigo 2º, a competência para análise e aprovação de EIA/RIMA é do "órgão estadual e do IBAMA em caráter supletivo".

Inquestionável, portanto, não possuir o Município competência para análise e aprovação de EIA/RIMA nas hipóteses ali contidas, bem como naquelas que lhe forem análogas.

De igual sorte, o Município não possui competência para apreciar e julgar EIA/RIMA referente a obras, atividades ou serviços que interfiram em bens e interesses de outro Ente federativo.

Com efeito, havendo previsão Constitucional para a realização de EIA/RIMA (art. 225, § 1º, IV), havendo norma federal a regê-la (Resolução CONAMA 01/86) e interesse manifestado de forma expressa por União ou Estado com relação ao estudo de impacto e relatório em determinado caso concreto, não pode o Município arvorar-se a nível legal ou meramente administrativo em ente com competência para sua análise e aprovação.

Destarte, caberá ao Município a análise e aprovação de EIA/RIMA quando a obra, serviço ou atividade respectiva não estiver dentre as relacionadas na Resolução nº 01/86 do CONAMA (de forma expressa ou através de raciocínio analógico), ou quando não interferir em bens e interesses da União e do Estado-membro.

Nessas hipóteses, poder-se-á falar em interesse local (ou, conforme a doutrina, "peculiar interesse") que - antes de justificar - impõe a análise e aprovação do documento por parte de Conselho criado pelo Município.

Concluindo, temos:

a. A Constituição Federal, em seu artigo 225, § 1º, IV, impõe ao empreendedor a obrigação de realizar estudo de Impacto Ambiental e Relatório respectivo (EIA/RIMA) para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental;

b. A Constituição do Estado, em seu artigo 192, § 1º, condiciona a execução de obras ou atividades, quer pelo setor público, quer pelo privado, à prévia outorga de licença ambiental pelo órgão competente;

c. A Lei Federal nº 6.938/81, em seu artigo 10, assevera que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual, ou, supletivamente, do IBAMA;

d. A Lei Federal nº 6.938/81, em seu artigo 6º, II, criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão consultivo e deliberativo, e, em seu artigo 8º, VII, conferiu-lhe poder para estabelecer normas, critérios e padrões regulamentares relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente;

e. Fazendo uso dessa atribuição legal, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) editou a Resolução nº 01/86, que, em seu artigo 2º, arrola diversas obras, atividades e serviços (sem caráter exaustivo) dos quais se exige sempre a realização de EIA/RIMA, sujeito à análise e aprovação do órgão estadual competente ou, supletivamente, do IBAMA;

f. O Município possui atribuição concorrente para a prática de atos materiais tendentes à implementação dos mecanismos de controle ambiental, respeitadas as normas federais e estaduais pertinentes;

g. O Município somente pode legislar em matéria ambiental na esteira ou em caso de lacuna das normas hierarquicamente superiores - constitucionais, federais e estaduais - e, mesmo assim, quando houver interesse local (ou "peculiar"); e,

h. Tendo em vista o fato de contar atribuição concorrente para a prática de atos materiais e supletiva para legislar, possui o Município inequívoca competência para formar Conselho com o escopo de analisar e aprovar EIA/RIMA sempre que a matéria nele tratada for de interesse local, sem reflexo em obras, serviços e interesses de outro ente federativo.