

# Do conteúdo e alcance do § 4º, do Art. 225, da Nova Constituição

MARIA CUERVO SILVA VAZ  
CERQUINHO

A proteção do Meio Ambiente veio a merecer tratamento jurídico especial pela nova Carta Magna, em seu art. 225, cujo "caput" estabelece:

Art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Por sua vez, a norma contida no inciso LXXIII, do artigo 5º, da nova Constituição Federal erige a proteção ambiental à categoria de direito fundamental de todo cidadão, criando e assegurando, em seu exercício, pelo escalão normativo positivo supremo, surgindo do ato lesivo do Meio Ambiente o legítimo interesse processual ("legitimatio ad causam" e "ad processum") para a propositura da ação popular, com a sua consequente invalidação pelo Poder Judiciário.

Fortalecendo o entendimento consignado, observa-se, dentre as funções institucionais do Ministério Público, a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, nos termos vazados no inciso III, do artigo 129, regra constitucional esta que corrobora as estatuições já contidas na Lei nº 7.347, de 1985, e de que resulta a coordenação jurisdicional de abstenção da prática do ato e devida ressarcimento dos danos causados.

Ressalte-se, assim, que na forma da nova Lei Magna a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado foi alçada à categoria jurídica de direito fundamental, elevável a avanço normativo, uma vez que a ação popular e a ação civil pública, para o seu ajuizamento, são comparadas em direitos e não mais, meramente em interesses difusos.

Além disto, foi incumbido o Poder Público de sua defesa, por letra expressa, na proibição da emanção de atos dele degradantes, mesmo quando estiver em jogo a consecu-

ção de interesse público outro, dotada de importância.

A norma consagrada no inciso IV do artigo 225, ao encampar previsão legislativa ordinária preexistente (Lei nº 6.938/81 e Resolução nº 001/86), estabelece a exigência, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Tem-se, nesta esteira, como ato administrativo potencial ou efetivamente gerador de impacto ambiental, de forma direta ou indireta, ou seja, na causação de significativa degradação da qualidade ambiental, o comando concreto é individual provocado por relação jurídica em que o Estado, ou quem lhe estiver fazendo as vezes, surge como parte em posição de supremacia, em face dos administrados com vistas a conferir de modo ilegal, operatividade e dinamização aos comandos primários, abstratos e genéricos, mediante a persecução de finalidade de interesse público desconforme aos fins normativos protetivos do Meio Ambiente, interferindo direta e unilateralmente na esfera jurídica dos particulares, mediante a irradiação de efeitos nocivos à qualidade ambiental e ecológica, a que tem a coletividade direito fundamental no que tange à sua escorreta preservação.

Trata-se de ato administrativo de que deflui, além do resultado prático que lhe é peculiar, fato que é lesivo do meio ambiente, dada a ilegitimidade de sua prática, em desconformidade com os fins legais ambientais consignados na Lei nº 6.938 e Resolução nº 001/86.

Portanto, o impacto ambiental é o fato degradante do meio ambiente ecologicamente equilibrado, causado por ato administrativo (ou particular), em desconformidade às finalidades públicas ambientais definidas no artigo 1º da Resolução nº 001/86 e no artigo 3º da Lei nº 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente.

Cabê, primeiramente, antes de adentrar o exame do estudo de impacto ambiental, em seu espírito e significação jurídica, e consequente carga normativa eficaz, lembrar o conceito de Meio Ambiente, extraído do inciso I do artigo 3º da Lei nº 6.938/81.

Neste passo, o meio ambiente consiste no conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite abrigar e reger a vida em todas as suas formas.

Como corolário vislumbra-se, como degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente, em prejuízo dos bens elevados, juridicamente à categoria de finalidades de interesse público e enunciados nas letras "a", "b", "c", "d" e "e" do inciso III do dispositivo trazido a lume, bem como no artigo 1º da Resolução nº 001/86.

A obrigatoriedade legal estabelecida pelo artigo 2º da mencionada Resolução, no sentido de serem as atividades nele assinaladas precedidas pelo devido estudo de impacto ambiental, e consequente relatório (Rima), a que se dará publicidade, foi, conforme salientado, encampada pela nova Carta Magna, no inciso IV de seu artigo 225, dessumindo-se, deste modo, pela integração sistemática das normas constitucionais com aquelas ordinárias, o relevante e especialíssimo regime jurídico a que foi alçada a Proteção Ambiental, dotado de princípios, normas e categorias lógicas próprias e específicas, na criação de sistema de pesos e contrapesos no já especial regime jurídico administrativo a que pertence.

Configura-se o estudo de impacto ambiental, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, em ato de inestimável importância na concreção da meta atinente à conformação do desenvolvimento econômico-social do País à preservação da qualidade ambiental ecologicamente equilibrada.

A interpretação conjunta e harmônica das regras jurídico-positivas induz à convicção da inviabilidade legal de licenciamento do projeto proposto sem que, antecipadamente, haja sido elaborado o estudo de impacto ambiental seguido de Rima.

Deste modo, a emanção do ato administrativo repousa na vinculação (estrita observância dos comandos legais) na cogente necessidade substanciada na feitura do EIA/Rima, cuja omissão acarreta a impossibilidade da outorga da licença pretendida pelo órgão administrativo proponente, haja vista, por seu ter-

mo, a imperatividade da norma consagrada no artigo 2º da Resolução nº 001/86 no que pertine aos atos cujo conteúdo e objeto não prescindem do EIA/Rima.

A implementação empírica da hipótese colocada gera a nulidade do ato praticado, em virtude de frontal violação à norma constitucional atualmente regulamentadora.

Agregue-se, deve conter o estudo de impacto ambiental todas as espécies de análises, diagnósticos e definições assentadas pelos artigos 5º e 6º da Resolução nº 001/86, bem como, do Rima, aqueles dados mínimos assinalados no seu artigo 9º, sob pena de revelarem-se inaptos a um escorrido licenciamento pela autoridade administrativa competente.

Assim, vinculação também preside a elaboração do EIA/Rima no que diz respeito ao número, e respectivos tipos, de análises, diagnósticos e definições que devem levar a cabo.

Contudo, não é só.

As licenças devem ser outorgadas em absoluta conformidade ao teor científico e técnico, assertório, evidenciado pelo EIA/RIMA, que irradia, portanto, força vinculante, ao seu próprio conteúdo, do licenciamento.

Devidamente conceituado o meio ambiente a nível da Lei mesma, tem-se que o EIA/RIMA procederá a análises, diagnósticos e definições no campo da Física, Biologia, Química, Engenharia etc, revestindo a sua fundamentação e as suas conclusões rigor técnico, científico, dotadas de plena precisão e exatidão no esmiuçamento do caso concreto em face de suas peculiaridades empíricas.

Portanto, a avaliação de impacto ambiental repele a discricionariedade, em sua acepção lógica e jurídico-científica, como integração da vontade inserida no comando legal, cujos conteúdos conceituais afiguram-se vagos, imprecisos e plurissignificativos, mediante a formação de juízos de valor de natureza subjetiva, pessoal, pelo agente administrativo que, com a formação de sua vontade (elemento psicológico), complementa, dentro nas raízes da legitimidade, "a margem de liberdade decisória deixada pela Lei a cargo de administrador para prover" a questão fáctica em suas especificidades concretas fenômeni-

cas, na lapidar colocação de Celso Antonio Bandeira de Mello (conferência proferida em Curitiba, por ocasião do I Congresso de Direito Administrativo).

Contrariamente, verifica-se a integração dos vagos e plurissignificativos conceitos legais, por meio do estabelecimento de conclusões extraídas de diagnósticos, análises e definições exatas, precisas e assertórias, haja visto serem atinentes às matérias invocadas (Química, Física, Biologia etc).

Em sendo deste modo complementado o comando legal, em sua vontade, editado será o ato de licenciamento da atividade proposta no terreno da vinculação, ou seja, da estrita observância dos ditames do sistema jurídico.

Em suma: deve a autoridade licenciante competente cinzir-se ao conteúdo do EIA/RIMA, sendo que a sua desconformidade ensejará a invalidação da licença e do ato proposto e licenciado.

Portanto, não se essencializa a elaboração do EIA/RIMA em mera formalidade legal a ser atendida, depreendendo-se do espírito e finalidade de sua obrigatoriedade, a "ratio juris" concernente à presença da vinculação na emanção das atividades potencialmente degradantes do Meio Ambiente.

O motivo para tal vinculação reside, precisamente, na superposição de dois fins de interesse público ao ser apresentada determinada proposta: o fim a que visa concretizar o ato pretendido e aquele protetivo da qualidade ambiental que, à luz de nova Constituição, ao albergar e fortalecer as previsões legais ordinárias anteriores, conferiu a primazia, a posição sobranceira, a este último mencionado.

Surge a finalidade pública concernente à preservação do Meio Ambiente como autêntico elemento normativo teleológico condicionante da legitimidade do ato, cujo fim, como resultado prático, é visado pelo proponente, "exempli gratia", a prossecução do aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos.

Em demonstrando o EIA/RIMA a possibilidade da causação de impacto ambiental pelo ato pretendido, não pode haver o licenciamento do projeto da atividade proposta.

Em não havendo sido elaborado o EIA/RIMA e editado o ato sem

licenciamento, invalidado será o mesmo por frontal transgressão da própria Constituição Federal (inciso IV do artigo 225), e ainda, de leis ordinárias estipuladoras da necessidade de outorga da licença.

Em havendo sido realizado EIA/RIMA sem o preenchimento de todos os pressupostos assinalados nos artigos 5º e 6º da Resolução 001/86, e mesmo assim licenciado o projeto proposto, nulos serão ambos os atos, ou seja, aquele proposto e executado e a licença, a qual foi ilegalmente concedida.

Trata-se, nesta hipótese, também, de direta violação das leis que regem a espécie.

E, finalmente, se a licença houver sido outorgada em desconformidade ao conteúdo e às conclusões esboçadas pelo EIA/RIMA, o vício invalidamente pode recair, "verbi gratia", no desconformidade entre o fim prosseguido pelo ato e a finalidade normativa ambiental, uma vez que o primeiro juntamente com o seu resultado prático precipuo, irá irradiar, como efeito empírico, fator nocivo ou lesivo do Meio Ambiente.

A discricionariedade pode nortear apenas algumas situações empíricas, encontrando-se, a autoridade licenciante, sem embargo, também nestes casos, cingida a certas determinações básicas advindas do EIA/RIMA, à guisa de exemplo tem-se a hipótese em que foi escolhida pelo proponente zona de uso diversificada para a construção, instalação e funcionamento de estabelecimento industrial, e a avaliação de impacto ambiental estabelece que a proposta só pode ser executada em zona preponderantemente industrial, vinculadas, proponente e autoridade licenciante no que tange à proibição do uso de zona mista, poderão atuar discricionariamente, em consenso, ao eleger uma das várias zonas de uso preponderantemente industrial.

A ilação que se obtém é aquela, com efeito, da imposição de largas restrições ao exercício da competência originariamente discricionária, em campos em que de fato se configuraria, não fosse a superposição, ao fim do ato pretendido e proposto da finalidade normativa protetiva do Meio Ambiente.

Maria Cuervo Silva Vaz Cerquinho é 4º Promotor de Justiça-Curador de Acidentes do Trabalho da Capital