

A INCONSTITUCIONALIDADE DE PRECEITO DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE SUBMETE O RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL AO CRIVO DE COMISSÃO PERMANENTE E ESPECÍFICA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.505-2
Espírito Santo

Relator: Min. Eros Grau

Requerente: Confederação Nacional da Indústria — CNI

Advogado: José Jadir dos Santos

Requerido: Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 187 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL. APROVAÇÃO PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. VÍCIO MATERIAL AFRONTA AOS ARTIGOS 58, § 2º, E 225, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. É inconstitucional preceito da Constituição do Estado do Espírito Santo que submete o Relatório de Impacto Ambiental — RIMA ao crivo de comissão permanente e específica da Assembléia Legislativa.

2. A concessão de autorização para desenvolvimento da atividade potencialmente danosa ao meio ambiente consubstancia ato do Poder de Polícia — ato da Administração Pública — entenda-se ato do Poder Executivo.

3. Ação julgada procedente para declarar inconstitucional trecho final do artigo § 3º do artigo 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

ACÓRDÃO

RELATÓRIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam o Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar parcialmente procedente a ação par declarar a inconstitucionalidade da expressão “e submetida apreciação da comissão permanente e específica da Assembléia Legislativa, devendo ser custeada pelo interessado, proibida participação de pessoas físicas ou jurídicas que atuaram na sua elaboração”, contida no § 3º do artigo 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo, nos termos do voto do relator.

Brasília, 24 de novembro de 2004.

Ellen Gracie — Presidente

Eros Grau — Relator

O senhor ministro EROS GRAU: A Confederação Nacional da indústria — CNI, com fundamento no art. 103, inciso IX, da Constituição do Brasil, propõe ação direta de inconstitucionalidade do § 3º do artigo 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo, cujo teor é o seguinte:

“Art. 187 — Para a localização, operação e ampliação de obra ou de atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, será exigido relatório de impacto ambiental, na forma da lei que assegurará a participação da comunidade em todas as fases de sua discussão.

(...)

§ 3º — A análise do relatório de impacto ambiental relativa a projetos de grande porte

será realizada pelo órgão público competente e submetida à apreciação da comissão permanente e específica da Assembléia Legislativa, devendo ser custeada pelo interessado, proibida a participação de pessoas físicas ou jurídicas) que atuaram na sua elaboração.”

2. Alega a requerente que o dispositivo mencionado estaria em confronto direto com os artigos 58, § 2^o, e 225, § 1^o, inciso IV, ambos da Constituição do Brasil. Assevera não haver respaldo jurídico que justifique a submissão do relatório de impacto ambiental à comissão da Assembléia Legislativa, uma vez que a Constituição não confere tal competência às comissões parlamentares federais.

3. A autora aduz que o texto normativo impugnado atribui competência deliberatória, típica do Poder Executivo, ao Poder Legislativo Estadual, o que atenta contra a independência e harmonia entre os Poderes [art. 2^o da CB].

4. Sustenta, por fim, que a instituição de instância suplementar de aprovação do relatório de impacto ambiental consubstanciaria ônus abusivamente imposto às atividades industriais sitas no Estado do Espírito Santo.

5. Ao pedido de declaração de inconstitucionalidade foi cumulado o requerimento de medida cautelar para a suspensão do § 3^o do art. 187 da Constituição capixaba. A liminar foi indeferida pelo Plenário desta Corte, sob o fundamento de que inexistiria o perigo na demora, visto tratar-se de lei vigente desde 1989.

6. A Assembléia Legislativa, embora tenha sido por duas vezes intimada a prestar as devidas informações, deixou de fazê-lo (fl. 161).

7. A Advocacia Geral da União (fls. 162/178) manifestou preocupação com o equilíbrio ambiental.

8. Ao cotejar o disposto no artigo 24, inciso VI — competência concorrente complementar dos Estados membros para legislar no tocante à “florestas, caça, pesca, fauna, conservação de natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” — e o artigo 225, ambos de Constituição do Brasil, entendeu ser plausível o procedimento instituído pela Constituição do Espírito Santo. Requer a improcedência da presente ação, entendendo que

1 “Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2^o Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I — discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa

II — realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III — convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV — receber petições, reclamações, representações ou queixas “de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V — solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI — apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais, desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

(...)”.

2 “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem 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.

§ 1^o Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

IV — exigir, 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;

(...)”.

o texto normativo impugnado não diverge dos ditames constitucionais.

9. O Procurador Geral da República à época, Dr. Geraldo Brindeiro, opinou pela procedência parcial da ação, com a declaração de inconstitucionalidade apenas do trecho: “e submetida à apreciação da comissão permanente e específica da Assembléia Legislativa”, contido no art. 187, § 3º, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para envio aos Senhores Ministros (RISTF, artigo 172).

VOTO

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (Relator): Na ação de que se cuida é discutida, em síntese, a possibilidade de submissão de Relatório de Impacto Ambiental — RIMA — também ao crivo de comissão permanente e específica da Assembléia Legislativa do Estado de Espírito Santo, além da análise por parte do órgão estadual competente.

2. Consoante disposto no artigo 225, parágrafo 1º inciso IV, da Constituição do Brasil, cabe ao Poder Público, a fim de preservar e defender o meio ambiente, exigir, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação de meio ambiente.

3. No sistema normativo brasileiro, a obrigatoriedade de prévio estudo de impacto am-

biental¹ é imposição da Constituição, consubstanciando instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, nos termos do inciso III do artigo 9º da Lei 6.938/81.

4. O estudo de impacto ambiental integra o processo de licenciamento ambiental². Aqueles que pretendem desenvolver atividades de índole potencialmente causadora de degradação ambiental devem obter a mencionada autorização. A regularidade dessas atividades está diretamente condicionada à concessão de licença pelo Poder Público em fase preambular.

5. Consoante leciona PAULO DE BESSA ANTUNES³, “[a] partir de promulgação da Constituição Federal de 1988, ficou implicitamente determinado que o licenciamento ambiental fosse realizado mediante a adoção de um procedimento complexo, no qual intervêm diversos atores, que são: a *administração pública*, a equipe técnica multidisciplinar, o postulante ao licenciamento ou empreendedor e a população, através da participação na audiência pública”.

6. Para determinar se há ou não compatibilidade entre o § 3º do artigo 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo e a Constituição do Brasil, é preciso apurar quão pertinente seria a sujeição do relatório de impacto ambiental a uma comissão parlamentar estadual especificamente constituída para este fim.

7. As autorizações são típicas atividades do Poder Executivo e são assim tratadas pela Lei 6.938/81, artigos 10 e 11. O Poder Legislativo

1 Paulo Affonso Leme Machado. *Direito ambiental brasileiro*. 11ª ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2.003, p. 215: “O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) apresentam algumas diferenças. O estudo é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo. O EIA compreende o levantamento da literatura específica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório. Por isso, diz o art. 9º da Resolução 1/86-CONAMA que o ‘Relatório de Impacto Ambiental — RIMA refletirá as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental’, ficando patenteado que o EIA precede (RIMA) e é seu alicerce de natureza imprescindível. O relatório transmite — por escrito — as atividades totais do EIA, importando se acentuar que não se pode criar uma parte transparente das atividades (o RIMA) e uma não transparente das atividades (o EIA). Dissociado do EIA, o RIMA perde a validade.

2 Paulo de Bessa Antunes. *Direito ambiental*. 5ª ed. Editora Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2001, p. 226.

3 *Idem*, p. 227.

do Estado do Espírito Santo, nos moldes em que disciplinado o artigo 187, § 3º, da Constituição estadual, estaria desenvolvendo atividade inerente ao Poder Executivo, qual seja, aprovação e concessão de licenciamento. E, ainda que se configure a possibilidade de as atividades potencialmente nocivas ao meio ambiente serem controladas pelas Comissões Parlamentares estaduais, não há no texto constitucional federal preceito que lhe sirva de suporte.

8. O artigo 58, § 2º, da Constituição do Brasil dispõe a respeito das atribuições das comissões parlamentares. E não se vislumbra entre elas qualquer prerrogativa de cunho decisório. Dota a Assembléia Legislativa capacidade de poderes para decidir sobre a viabilidade de atividade ou obra importa afronta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.

9. Hoje dispõe o Decreto 99.274, de 06/06/1997, artigo 17, § 2º: "O Estudo de Impacto Ambiental — EIA será realizado por técnicos habilitados e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental — RIMA, correndo as despesas à conta do proponente do projeto".

10. A execução do projeto dependerá, ainda, de autorização oriunda do Poder Público, vale dizer, da Administração Pública [art. 10 da Lei 6.938/81].

11. Conferir à Assembléia Legislativa atribuição de caráter nitidamente administrativo — ato administrativo e não ato normativo — importa invasão de competência do Poder Executivo. Cumpre ao Poder Legislativo do Estado-membro definir os procedimentos a serem observados pelos interessados junto ao órgão da Administração. O processamento das autorizações é prerrogativa de Poder Executivo, específica exteriorização do Poder de Polícia¹.

Ante o exposto, visto que o § 3º do artigo 187 de Constituição do Estado do Espírito Santo não está em consonância com a Consti-

tuição do Brasil, julgo parcialmente procedente a ADI, para declarar inconstitucional o trecho "e submetida à apreciação de comissão permanente e específica da Assembléia Legislativa, devendo ser custeada pelo interessado, proibida a participação de pessoas físicas ou jurídicas que atuaram na sua elaboração".

VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO — Senhor Presidente, percebo o seguinte: pelo art. 58, inciso VI, da Constituição Federal, compete às comissões parlamentares apreciar programas de obras. Ou seja, nada impede que, em um caso concreto, uma comissão parlamentar use dessa prerrogativa constitucional de que dispõe para, por iniciativa própria, impulso próprio, apreciar qualquer programa, qualquer realização de obras. Daí, porém, obrigar que o Poder Executivo submeta as suas obras à apreciação de uma comissão parlamentar, parece que vai uma grande distância; não são coisas exatamente iguais. E, no caso, a lei impugnada pela Confederação Nacional da Indústria — a Constituição do Estado do Espírito Santo — obriga que esses projetos ambientais de grande impacto sejam submetidos à apreciação das comissões técnicas competentes.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO — Vossa Excelência distingue projeto e programa?

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO — Não estou fazendo aqui, neste momento, a distinção entre projeto e programa.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO — Mas é interessante.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO — Mas o que quero dizer é o seguinte: a Constituição já habilita as comis-

1 Note-se que o art. 11, § 1º, da Resolução CONAMA 1/86 possibilita a participação de outros órgãos na análise de projeto de atividade ou obra danosa ao meio ambiente. Desse modo, é evidente que a Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, assim como qualquer outro órgão público, pode participar do projeto de aprovação.

sões parlamentares a apreciar, por impulso próprio, a realização de obras. No caso, a Constituição do Estado do Espírito Santo foi além, porque obriga que a análise do Poder Executivo, sobre esse tipo de obra, seja submetida à apreciação da comissão.

Parece-me que aí houve um excesso, houve um desbordamento por parte da Constituição do Estado.

Acompanho o eminente Relator.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO — Senhora Presidente, por maior que seja a ênfase que se de à preservação do meio ambiente — e essa ênfase foi dada pela Carta de 1988, tendo em conta a preservação da Mãe-Terra —, não se pode conceber que o Legislativo atue em campo reservado, sob o ângulo administrativo, ao Executivo. Daí o meu aparte ao ministro Carlos Britto.

Sua Excelência evocou, em boa hora, o inciso VI do § 2º do artigo 58 da Constituição Federal, que revela competir ao Congresso Nacional — e aí teríamos a simetria para considerar também a atuação da Assembléia do Estado — apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

Não podemos baratear a afiação da Casa Legislativa a ponto de jungir a aprovação de projeto apresentado ao Executivo, quanto ao alvará de localização, ao crivo da Assembléia.

Acompanho o relator, declarando a inconstitucionalidade da expressão mencionada por Sua Excelência, contida no § 3º do artigo 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

VOTO

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): — Sra. Presidente, apenas para esclarecer um ponto de meu voto e para reafirmar a ausência de simetria: aqui trata-se de projeto elaborado pelo particular que quer realizar uma obra.

O inciso IV do artigo 48 da Constituição de 1988 trata de programa de governo. Quer dizer, o Executivo propõe programas de governo, planos regionais etc. Não há absolutamente nenhuma simetria.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO — Ministro, a simetria a que me referi foi outra. Inclusive disse que não podemos baratear a previsão da Carta da República no que realmente é específica quanto a programas e não a projetos. Faço a distinção. Longe de mim promiscuidade na atuação do Legislativo e do Executivo.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO — Apreciar programas de obras exclui aquelas de grande impacto ambiental, submetidas análise do Poder Executivo? Parece-me que não, mas, em última análise, não há prejuízo porque, se considerarmos esta ação procedente, remanesce a competência da comissão permanente de fazer suas fiscalizações e suas apreciações por iniciativa própria.

Discordo da obrigatoriedade de o Poder Executivo submeter as coisas à aprovação da comissão permanente.

EXTRATO DE ATA

Ação Direta de Inconstitucionalidade
1.505-2

Proced.: Espírito Santo

Relator: Min. Eros Grau

Reqte.: Confederação Nacional da Indústria
— CNI

Adv.: José Jadir dos Santos

Reqdo.: Assembléia Legislativa do Estado
do Espírito Santo

Decisão: O Tribunal, à unanimidade, julgou procedente, em parte, a ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão “e submetida à apreciação da comissão permanente e específica de Assembléia Legislativa, devendo ser custeada pelo interessado, proibida a participação de pessoas físicas ou jurídicas que atuaram na sua elaboração”, contida no § 3º do artigo 187 da Constituição de Estado do Espírito Santo, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Falou pela requerente o Dr. Sérgio Pyrrho. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Nelson Jobim (Presidente). Presidiu o julgamento a Senhora Ministra Ellen Gracie (Vice-Presidente), Plenário, 24.11.2004.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio,

Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Ponteles.

Luiz Tomimatsu — Secretário