

sada indenização de perdas e danos (como zelosamente advertiu o parecerista de fls. 5 a 12).”

III

ISTO POSTO tem-se as seguintes conclusões:

- o Presidente da FEEMA não está obrigado a desfazer o ato de licenciamento, até porque não exerce o poder de polícia;
- está, entretanto, aquela autoridade, nos termos da Constituição e sob as penas da lei, obrigada a informar os dados técnicos indispensáveis à formação do convencimento do Ministério Público; no caso, os docs. de fls. 12 a 20 atendem à exigência;
- o licenciamento, por sua vez, não pode ser desfeito pela autoridade competente, em virtude de não se adequar à lei de zoneamento que lhe foi posterior, já que traz para o particular o reconhecimento e a declaração de um direito, protegido pelo artigo 5º, XXXVI, da CF;
- não agindo o licenciado nos termos do licenciamento (que a prudência determina que seja apurado com vistas à prevenção do litígio) a hipótese é de **cassação** da licença e não de **anulação**, ou desapropriação.

Opina-se, pois, pela devolução dos autos à Secretaria de Estado do Meio Ambiente para que oriente à FEEMA no fornecimento, em caráter urgente, dos dados técnicos requeridos pelo Ministério Público, após o que deve tomar ciência dos termos desses autos a Procuradoria Regional competente para responder eventual medida judicial que venha a ser tomada.

É o parecer, s.m.j.

Marcos Juruena Villela Souto
Procurador do Estado

VISTO

De acordo.

Ao Gabinete Civil.

Em 11 de março de 1991.

Proc. n.º E-07/005.362/90

José Eduardo Santos Neves
Procurador-Geral do Estado

PARECER N.º 08/91, DE LUIZ CARLOS GUIMARÃES CASTRO

Zoneamento industrial. Normas de Controle de Poluição. Compatibilidade das normas anteriores com o texto constitucional vigente.

Senhor Procurador-Chefe

1. O Sr. Secretário de Estado de Meio Ambiente e Projetos Especiais, encampando expediente formulado pelo Assessor Chefe da Assessoria Jurídica daquela Pasta, Procurador LEONARDO DE CASTRO AMARANTE, solicita, desta PGE, parecer sobre assunto reputado de “importância crucial para a manutenção do sistema de licenciamento ambiental existente, no que tange às atividades industriais”.

Isto porque a Administração vem adotando os critérios constantes do ordenamento jurídico que regula o zoneamento industrial, até o momento expedidos, notadamente a Portaria n.º 176/83, ordenamento este que vem sendo, em alguns casos, contestado pelas partes sob o pretexto de que a dita legislação não teria sido recebida pela Constituição Federal vigente.

E, como existem inúmeras deliberações da CECA fundadas nas referidas leis, contrariando interesses particulares, mormente no que concerne a interdições de estabelecimentos industriais, urge fixar o entendimento da PGE com relação ao assunto em questão.

2. Como bem relata a exposição de fls. 3/7, dispuseram sobre o zoneamento industrial, no âmbito federal, o Decreto-Lei n.º 1.413/75, o Decreto n.º 76.389/75, regulamentador deste último, e a Lei n.º 6.803/80, ao lado de, no âmbito estadual, a Lei n.º 466/81 e a Portaria n.º 176/83.

O Decreto-Lei n.º 1.413/75, dispondo sobre “o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais”, previu a existência de **áreas críticas de poluição** no território nacional, nas quais seriam adotados **esquemas de zoneamento urbano**.

O Decreto n.º 76.389/75 considerou, no seu artigo 8º e para os fins acima referidos, como áreas críticas de poluição, diversas áreas do território nacional, prevendo a edição, num prazo de seis meses, de norma que fixasse as **diretrizes básicas de zoneamento industrial a serem observadas nas ditas áreas críticas**.

Tais diretrizes se consubstanciaram na Lei Federal nº 6.803, datada de 02 de julho de 1980, legislação que criou três espécies de zonas destinadas à instalação de estabelecimentos industriais, atribuindo ainda no seu artigo 10, competência aos governos estaduais para a delimitação, a classificação e a implantação dos três tipos de zonas, bem como definição dos tipos de indústrias que poderiam, em cada zona, ser implantados; todavia, o § 1.º do aludido artigo deferia estas atribuições dos governos estaduais, nos casos das Regiões Metropolitanas, aos respectivos Conselhos Deliberativos.

Na órbita estadual, a Lei nº 466/81 dispôs sobre o **zoneamento industrial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**, reiterando os conceitos federais quanto à tipificação das três zonas, bem como a determinação de que, na Região Metropolitana do Rio, a delimitação e a classificação das zonas definidas como ZEI (Zona de uso estritamente industrial) e ZUPI (Zona de uso predominantemente industrial) seriam feitas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Determinou ainda a lei, em seu artigo 4.º, que o Conselho avaliaria periodicamente as ditas áreas em função de condições urbanísticas e ambientais aferidas pelas fundações estaduais FUNDREN e FEEMA.

Finalmente, em razão do disposto nas normas acima referidas, o Conselho Deliberativo editou a Portaria nº 176/83, delimitou as ZEIs e ZUPIs na área metropolitana do Rio de Janeiro e estabeleceu a tipologia industrial de cada área.

3. Como a Constituição Federal então vigente, aquela promulgada através da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, não cogitava expressamente da matéria ambiental e, muito menos, de prevenção de poluição, no âmbito da listagem das competências constantes do artigo 8.º da norma constitucional, mas em face da extrema necessidade de que tais assuntos fossem versados pelos níveis de competência naquele artigo fixados, fundamentou-se a legislação então editada na competência legislativa federal de defesa e proteção da saúde, no tocante à edição de normas gerais, e na competência legislativa supletiva dos Estados, fundada esta no parágrafo único do dito artigo 8.º

Já a Constituição atual contemplou expressamente a matéria ambiental, considerando-a objeto de competência concorrente da União e dos Estados, visando legislar sobre a **proteção ao meio ambiente e o controle da poluição** (art. 24, nº VI), repetindo, assim, o que anteriormente fora previsto como normas de proteção da saúde.

Inovou, no entanto, a norma constitucional no sentido de estabelecer, no seu artigo 23, nº VI, a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios para "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas".

Desta forma, o Decreto-Lei Federal nº 1.413/75, ao prever a existência de "zonas críticas de poluição" no território nacional e determinar que, nestas áreas devessem ser adotados "esquemas de zoneamento urbano", bem como o Decreto nº 76.389, ainda de 1975, ao fixar as áreas a serem consideradas como críticas de poluição, ambos dispuseram sobre princípios gerais de controle de poluição, tanto na Constituição de 1969, como, mais precisamente, na de 1988, colocados no âmbito da competência da União Federal.

E ao estabelecer, dentre estas "zonas críticas", algumas Regiões Metropolitanas constituídas pelas Leis Complementares nºs 14 e 20, contemplou regiões validamente estabelecidas pela União Federal, em face do que então prescrevia o artigo 164 da Emenda Constitucional nº 01 de 69.

Por outro lado, o chamado "zoneamento industrial", cujas diretrizes básicas deveriam ser fixadas pela União, constituía-se e constituiu-se em um dos mais efetivos **instrumentos de controle da poluição**, razão pela qual suas diretrizes gerais foram deduzidas, ainda pela União, na Lei Federal nº 6.803/80, na qual, como se disse acima, foram delegados ao Estado os poderes para a delimitação, classificação e implantação dos três tipos básicos do zoneamento e a definição da tipologia das indústrias admissíveis em cada um dos tipos, tudo isto em consonância com a competência supletiva estadual prevista na Constituição de então e reiterada na competência concorrente constante da norma constitucional vigente.

E, em face destes poderes, a Lei Estadual nº 466/81 estatuiu sobre o zoneamento industrial referente à área crítica de poluição correspondente à Região Metropolitana do Rio de Janeiro e deferiu, ao então Conselho Deliberativo desta região, as funções de delimitação, classificação e implantação do zoneamento.

4. No que concerne à Portaria nº 176/83, expedida pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, parece-me evidente a sua incorporação à legislação estadual, mesmo porque inexistente, em face dos preceitos constitucionais, uma "legislação metropolitana", diversa e apartada dos demais níveis políticos.

O Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criado por lei estadual, o Decreto-Lei nº 13 de 15 de março de 1975 e

como órgão vinculado à então Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral de Governadoria do Estado, sendo que as despesas com a manutenção do mesmo seriam de responsabilidade estadual; sua regulamentação se procedeu através do Decreto n.º 15 da mesma data, nomeados todos os seus membros pelo Governador.

Em artigo doutrinário intitulado "Regiões Metropolitanas no Direito Brasileiro" (in *Revista de Direito Público*, vol. 37/38, p. 23) o Procurador SÉRGIO FERRAZ, discorrendo sobre os 3 tipos de atuação institucional das Regiões Metropolitanas, a saber, a Consultiva através de um Conselho Consultivo, a Deliberativa através de um Conselho Deliberativo e a executiva, por meio de qualquer fórmula jurídica de prestação de serviço público, ressalta:

"Em todas elas a competência normativa e diretiva é do Estado. A própria lei complementar o assegura, pois: a) determina que a lei estadual crie os Conselhos acima referidos; b) reserva ao Governador do Estado a faculdade de nomear membros do Conselho; c) prescreve a execução dos serviços comuns a entidade estadual."

Assim, a norma expedida pelo Conselho Deliberativo e constante da Portaria em questão se integraria no âmbito da legislação do Estado, regulamentação efetivada em razão da delegação constante da Lei Estadual n.º 466/81, ainda dentro dos limites da competência supletiva adotada pela Constituição de 1969.

5. Informa a exposição de fls. 3/7 quanto à existência de alegações no sentido de que as normas federais e estaduais citadas não teriam sido recebidas pela Constituição vigente, desde que conflitantes com alguns princípios nela estabelecidos.

De vez que a legislação em tela previa, como área crítica de poluição, regiões metropolitanas criadas por Lei Complementar Federal, efetivando-se o zoneamento industrial mediante norma expedida por órgão vinculado à Região Metropolitana do Rio, assim criada, teriam sido as normas anteriores invalidadas ante a nova ordem constitucional atribuidora, às leis complementares estaduais, a competência para a criação das aludidas regiões.

Todavia, cumprindo esta nova ordem constitucional, explicitada no artigo 25, § 3º da atual CF, a Lei Complementar Estadual n.º 64 de 21 de setembro de 1990, em cuja ementa se diz que "dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização, gestão, define as funções públicas e os serviços de interesse comum", reitera tudo aquilo que, neste particular já fora dito.

No seu artigo 1.º, mantém a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, visando a organização, o planejamento e a execução de serviços de interesse comum.

O artigo 2.º considera serviço de interesse comum o planejamento integrado do **controle da poluição e preservação do meio ambiente**.

Cria, no seu artigo 4.º, um Conselho Deliberativo, ao qual atribui, dentre diversos itens, os seguintes:

- II — exercer o poder normativo referente à integração do planejamento, da organização e da execução das funções públicas e serviços de interesse comum;
- IV — expedir normas vinculativas para o Estado e Municípios integrantes da R.M., relativos à concessão, permissão e autorização, bem como ao licenciamento e a fiscalização de atividades decorrentes de funções públicas e serviços de interesse comum.

Desta forma, além de versarem sobre Regiões Metropolitanas legitimamente constituídas segundo as normas constitucionais então previstas, a legislação em questão, mormente no que tange à Portaria n.º 176/83, não sofreu qualquer contrariedade por parte da Lei Complementar Estadual n.º 64/90, editada de acordo com a nova ordem constitucional.

A Lei Complementar manteve a Região Metropolitana do Rio, em toda a sua extensão, considerou serviço de interesse comum o controle da poluição (neste cabendo, como instrumento relevante, o zoneamento industrial) e atribuiu ao Conselho Deliberativo idêntica competência a que permitiu a anterior expedição da Portaria n.º 176/73.

6. O outro aspecto suscitado no pronunciamento de fls. 3/7 se refere à dúvida quanto à competência do Estado ou do Município, em vista dos artigos 30 inciso VIII e 182 da Constituição Federal, "o que ensejaria a configuração da invalidade atual de toda a legislação que não teria sido recepcionada, também por este motivo, pelo novo texto de nossa Lei Maior".

O artigo 30, inciso VIII, determina a competência do Município para "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

Por outro lado, o artigo 182, dispendo sobre a política urbana, informa que "a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Político municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objeto ordenar

o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Certamente a Constituição vigente reforçou a competência municipal para a formulação de uma política de desenvolvimento urbano, mormente através do planejamento e controle do uso do solo urbano, no qual se insere, sem dúvida, o zoneamento industrial, forma de uso do solo.

Todavia, o zoneamento industrial, na parte em que nele se dispõe sobre a tipologia das indústrias admissíveis em regiões do solo urbano consideradas como **zonas críticas de poluição**, vai além do que se poderia entender como um **zoneamento urbanístico**, este sim, representativo do peculiar interesse do município e, portanto, de sua competência.

A noção de "zona crítica de poluição" diz respeito à formulação de uma política de **CONTROLE DE POLUIÇÃO**, matéria incluída na competência concorrente prevista no artigo 24, inciso VI, da Constituição de 88.

Dá porque, parece-me que as disposições federais e estaduais concernentes ao zoneamento industrial não teriam sido repelidas pelo novo texto constitucional que reservou, à União e ao Estado, a matéria legislativa referente ao controle da poluição.

Há que se ressaltar que a poluição decorrente da localização de um estabelecimento industrial não se restringe a um assunto de interesse local, simplesmente concernente ao Município onde a indústria se teria fixado; a poluição aérea por gases tóxicos não se detém nos limites municipais, o mesmo sendo dito com relação aos efluentes lançados nas águas dos rios; principalmente numa "região crítica", todos os municípios constantes da dita região recebem, possivelmente com a mesma intensidade, os efeitos nocivos advindos do estabelecimento industrial, não se atendo, por esta razão, o controle dos agentes poluidores a um único ou peculiar interesse municipal.

7. Sem dúvida, em face da competência comum, atribuída à União, aos Estados e Municípios para "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas" (art. 23, VI da Constituição vigente), não se poderá negar, aos Municípios integrantes da zona crítica de poluição representada pela Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a adoção de medidas que possam influir no zoneamento industrial baixado pelo Estado, bem como no conseqüente licenciamento de estabelecimentos industriais.

Mesmo no regime da Lei Federal nº 6.803/80, cujo artigo 10 outorgava ao Estado o poder de delimitação, implantação e fiscalização do zo-

neamento industrial, jurista, como o ilustre ambientalista PAULO AFONSO LEME MACHADO (**Direito Ambiental Brasileiro**, p. 57) admitia, com base no peculiar interesse municipal, a intervenção dos municípios em matéria de legislação ambiental, acrescentando, no entanto:

"O importante é que em matéria ambiental a legislação municipal não pode impor menos restrições que as legislações da União e dos Estados, mas, usando de sua competência, pode determinar mais restrições."

Esta me parece ser, a meu ver, a conseqüência do sistema expressamente implantado na Constituição de 88: a competência concorrente da União e do Estado em matéria de legislação de proteção ao meio ambiente e de controle de poluição e a possibilidade dos municípios, com fundamento na norma que lhe permite proteger o meio ambiente e combater a poluição, adotarem **legislação restritiva** àquela já editada pelo Estado, visando um mais adequado planejamento e controle do uso do solo urbano.

Não vejo antagonismo entre as normas federais e estaduais que previram e estabeleceram o chamado "zoneamento industrial" e aquelas que, no texto constitucional vigente, encerram a competência municipal para o planejamento e controle do uso do solo urbano; as primeiras deverão ser entendidas como passíveis de complementação através da ação municipal por meio de medidas que mais restrinjam os usos anteriormente estabelecidos, devendo o órgão estadual, ao conceder as licenças ambientais, fazê-lo levando em conta também as possíveis restrições de uso, acaso adotadas pelo Plano Diretor do Município onde o estabelecimento industrial pretenda se fixar.

Este é o meu parecer, salvo melhor juízo.

Luiz Carlos Guimarães Castro
Procurador do Estado

VISTO

Estou de acordo com o douto Parecer nº 08/91-LCGC, do ilustre Procurador do Estado Dr. LUIZ CARLOS GUIMARÃES CASTRO, feitas as seguintes ponderações.

Entendo que a legislação municipal que dispuser sobre meio ambiente estará adstrita ao "interesse local" (vide art. 30, I e II, da Constituição Federal).

Parece-me, outrossim, que o licenciamento ambiental, de competência do Estado (vide art. 10, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, com a redação da Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989), não exclui eventual licenciamento municipal decorrente de plano diretor (previsto este no § 1.º, do art. 182, da Constituição Federal): são distintos e complementam-se. Onde, parece-me bastaria, e mesmo conviria assim fosse, que o Estado, ao conceder o licenciamento ambiental, deixasse expresso que este não permite prescindir de licenciamento municipal relativo ao atendimento às normas urbanísticas adotadas na legislação municipal, aí incluído o Plano Diretor.

Em 15 de agosto de 1991.

Paulo Silveira Martins Leão Junior
Procurador-Chefe da
Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente

VISTO

Concordo com o bem lançado parecer do Procurador LUIZ CARLOS GUIMARÃES CASTRO fls. 10 a 22, acrescido da manifestação da douta Chefia da PG-6.

Ao Excelentíssimo Senhor Chefe da Casa Civil, com vistas à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Projetos Especiais.

Em 30 de agosto de 1991

Ricardo Aziz Cretton
Procurador-Geral do Estado

Proc. nº E-14/033.735/91

PARECER Nº 14/90, DE MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO

Projeto de Lei — Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional — Criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Rio de Janeiro (CONDEUR) e do Fundo de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Rio de Janeiro (FUNDEUR).

• *Política Urbana — Competência e limites da legislação estadual.*

Senhor Procurador-Geral

I — INTRODUÇÃO

1. O Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro encaminhou a esta Procuradoria Geral do Estado, para emitir parecer, projeto de lei minutado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Rio de Janeiro e a criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Rio de Janeiro (CONDEUR) e do Fundo de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Rio de Janeiro (FUNDEUR).

2. O trabalho apresentado esboça as conclusões do Comitê de Política Habitacional, criado pela Chefia do Executivo Estadual e integrado pelas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional, Trabalho e Ação Social e Assuntos Fundiários, pela Companhia Estadual de Habitação — CENAH, pelo Banco do Estado do Rio de Janeiro — BANERJ e pela Federação de Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro — FAMERJ, a qual teria reivindicado a formação do grupo.

3. Relata o Exmo. Sr. Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional que o projeto apresentado é fruto de sugestões e experiências colhidas em nove reuniões, onde se constatou que o problema da moradia não comporta solução isolada, devendo ser integrada com o saneamento básico, o transporte coletivo e a própria execução de uma política fundiária. Daí a elaboração de um sistema de desenvolvimento urbano e regional.

4. O projeto tem 37 artigos, divididos em sete capítulos, a saber:

I — Promoção do Desenvolvimento Urbano e Regional;