

Porto Alegre, 09 de junho de 2015.

Orientação Técnica IGAM nº 11.789/2015

I. O Poder Executivo do Município de Ibitinga, SP por meio da servidora Shirlei Henrique de Carvalho Ruedas, solicita análise e orientação acerca do projeto de lei nº 278, de 2015, com origem no Executivo, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA) e dá outras providências.

II. Preliminarmente, observa-se que a matéria objeto do Projeto de Lei nº 78, de 2015, encontra-se inserido nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal:

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

(...)

VI - **proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas**;

VII - **preservar as florestas, a fauna e a flora**;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Estabelecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva¹ ensina o seguinte:

A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.

A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente.

Prosseguindo nesse contexto, convém consultar o que dispõe a Lei Orgânica Municipal:

¹ Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.

ART. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

....

X - Preservar e defender, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida;

ART. 5º - Ao Município compete, concomitantemente com o Estado:

....

III - Prover sobre a defesa da flora e da fauna, assim como dos bens e locais de valor histórico, artístico ou arqueológico;

No caso vertente da consulta, tome-se em consideração, ainda, que o próprio Projeto de Lei nº 078, de 2015, dispõe que o Conselho Municipal de Meio Ambiente (art. 1º, *caput*), integrante do Sistema Nacional e Estadual do Meio Ambiente, tem o objetivo de propor diretrizes, avaliar e acompanhar a implementação da Política Municipal de Meio Ambiente, para atender às funções sociais da cidade e garantir a sadia qualidade de vida e o bem-estar dos habitantes, na perspectiva do desenvolvimento sustentável local.

III. Sob o ponto de vista material, retoma-se a fundamentação constitucional para a completude da análise. O parágrafo único do já citado art. 23 da Carta Magna, dispõe:

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Neste sentido, a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, sobreveio para estabelecer competências aos entes federativos no exercício da proteção a diversos bens ambientais. Assim, paulatinamente, estas competências estão sendo transferidas aos Estados e Municípios, com o atendimento das condições destacadas no seu art. 5º:

Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, **desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.**

(grifou-se)

Arremata a questão a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que dispõe sobre o licenciamento ambiental:

Art. 20 - Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.
(grifou-se)

A norma daquela instância ambiental nacional permite a atuação municipal em questões ambientais, desde que satisfeitas exigências de estrutura e capacitação mínima das Prefeituras, ou seja: dispor de secretaria de meio ambiente ou órgão afim, legislação municipal ambiental e conselho municipal de meio ambiente.

No caso concreto, a Lei Orgânica Municipal ao dispor acerca do meio ambiente e dos recursos naturais, em seu art. 166², no caput, estabelece que o Município mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurando a participação da coletividade.

O parágrafo único do art. 166 da LOM, a seu turno, refere que sistema mencionado no "caput" deste artigo será coordenado por órgão da administração direta, que será integrado Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente (COMDEMA), órgão normativo e recursal, cujas atribuições e composição serão definidos em lei.

Contudo, observa-se que o projeto de lei 078, de 2015, ao definir as atribuições do CMMA (art. 1º, § 1º) estabelece que o Conselho Municipal do Meio Ambiente é órgão consultivo e de assessoramento do Poder Executivo e parte integrante do Sistema Municipal de Meio Ambiente, que se manifestará no que couber e quando solicitado sobre as questões ambientais propostas nesta e demais leis correlatas do município, e deliberativo, no âmbito de sua competência.

Nesse contexto, importa destacar que a natureza jurídica conferida ao CMMA pela proposição analisada não se conforma com a normatização constante do art. 166, parágrafo único, da LOM, na medida que, enquanto este estabelece natureza normativa e recursal ao órgão integrante do sistema municipal de meio ambiente, aquela estabelece natureza consultiva e de assessoramento ao órgão, devendo ser esta inconformidade solucionada.

Avançando na análise, por oportuno, em relação aos membros do CMMA (art. 4º, do texto projetado) comente-se que, no desiderato de estabelecer

² ART. 166 - O Município, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurando a participação da coletividade.

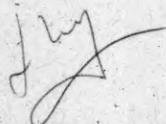
Parágrafo Único - O sistema mencionado no "caput" deste artigo será coordenado por órgão da administração direta, que será integrado por:

a) Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente (COMDEMA), órgão normativo e recursal, cujas atribuições e composição serão definidos em lei;
b) órgãos executivos incumbidos da realização das atividades de desenvolvimento ambiental.

composição paritária entre representantes do Poder Executivo e da sociedade civil, o número par de membros (doze) pode dificultar a tomada de decisões em caso de empate, embora tal situação possa ser dirimida pelo Regimento Interno do Conselho.

IV. Diante do exposto, conclui-se no sentido de que a viabilidade técnica e jurídica do projeto de lei nº 078, de 2015, que dispõe sobre a criação e a implantação do Conselho Municipal de Meio Ambiente – CMMA, está condicionada a sua compatibilização com a legislação pertinente, notadamente ao disposto no art. 166 da LOM, no que respeita a natureza jurídica do órgão.

O IGAM permanece à disposição.



Everton M. Paim
OAB/RS 31.446
Consultor do IGAM