COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER AO PROJETO DE LEI N: 338/2017

Autor: Vereador Daniel Rios.

Ementa: Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de auditorias ambientais compulsórias nos empreendimentos que desenvolvam atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, n o âmbito da cidade do Salvador e dá outras providências.

Relator: Vereador Alexandre Aleluia.

Relatório:

Este parecer, de acordo com o art. 68, II da resolução 910/91, deverá analisar estritamente a constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposta, não cabendo nenhum juízo de valor, sob risco de usurpação de competência. Cabe exclusivamente ao Plenário da Câmara Municipal de Salvador fazer análise de mérito da proposição. Leia-se, a seguir, o teor do referido artigo do Regimento Interno desta Câmara:

> Art. 68. É da atribuição das Comissões o exame técnico dos assuntos submetidos a seu estudo e parecer, de acordo com a competência atribuída a cada qual, por este Regimento.
>
> II - compete à Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final:
>
> a) manifestar juízo de admissibilidade, vedado o parecer verbal em Plenário, sobre todos os assuntos em tramitação pela Câmara, para deliberação do Plenário e ou de outras Comissões, que serão obrigatoriamente entregues à sua apreciação quanto aos seus aspectos constitucional, legal ou jurídico;
>
> b) elaborar obrigatoriamente a Redação Final dos Projetos aprovados em último turno

A presente proposição legislativa, de autoria do Vereador Daniel Rios submetida à análise desta comissão, institui, no Município de Salvador, o mecanismo das auditorias ambientais compulsórias, como meio de fiscalizar o cumprimento da legislação ambiental. As referidas auditorias seriam realizadas nas empresas públicas ou privadas geradoras ou potencialmente geradoras de dano ao meio ambiente, estando definido no art. 3° da presente proposta a definição de auditoria ambiental e em seu art. 4° o rol de empresas definidas como potencialmente poluidoras, conforme pode ser depreendido nesta proposição.

É o que se passa expor.

Análise:

Conforme disposto na Justificativa do PLE 338/2017 (fl. 05), o presente projeto tem como objetivo assegurar a proteção do meio ambiente, através da realização de Auditorias compulsórias no Município de Salvador.

Essas auditorias teriam como objetivo principal a verificação do cumprimento da legislação ambiental por parte dos empreendimentos taxados no art. 4° da presente proposição legislativa.

A Constituição Federal em seu art. 24, inciso VI, estabelece como competência *concorrente* entre a União, os Estados e o Distrito Federal, legislar sobre proteção ao meio ambiente, cabendo a União estabelecer as normas e diretrizes gerais sobre a matéria, e aos Estados-membros complementar os dispositivos gerais estabelecidos pela União.

Todavia, a análise isolada do dispositivo anteriormente citado, desconforme a mais correta hermenêutica constitucional, poderá gerar a interpretação equívoca de que o município não tem competência para legislar sobre a matéria. Desse modo, torna-se necessária a análise global da constituição, interpretando-se conjuntamente o disposto nos artigos 30, I e II , 23 VI e VII, e 225, §1°, IV, VII. Eis o teor dos mencionados artigos:

> Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**:
> VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
> VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
>
> 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.
> § 1° Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao **Poder Público:**
> IV - 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;
> VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, **na forma da lei**, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.
> (Grifos nosso)

Após a leitura da transcrição dos artigos da Constituição, percebe-se que o constituinte repartiu a responsabilidade pela proteção do meio ambiente entre todos os entes federados, conferindo competência para todos. Mas, atente-se que apesar da delegação constitucional ao Município, por força do art. 30 incisos I e II poderá o município legislar sobre meio ambiente quando for matéria de interesse local e complementar à legislação federal e a estadual no que couber. Veja-se:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Portanto, conclui-se que é competente o município legislar sobre assuntos de interesse local, no caso, quando o assunto sobre meio ambiente for de interesse local, respeitando as normas gerais editadas pela União e as leis estaduais.

É pacifico na doutrina que a competência municipal para legislar sobre meio ambiente quando for de predominante interesse da municipalidade a edição da norma. Não há como remover do município a competência de legislar sobre a matéria pois, como afirma Sandra Silva em sua obra "O Município na Constituição Federal de 1988:

> "Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validez para esse ordenamento local. A expressão haurida do texto constitucional tem, como sobejamente dito e repetido, a limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988, a estadual é residual e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local."

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal já enfrentou por diversas vezes essa questão, e tem prevalecido o entendimento da *competência residual* do município para legislar sobre meio ambiente, quando o tema for de interesse local, como afirmou o Ministro Luis Fux no julgamento do Recurso Extraordinário 586224. Leia-se, a seguir, o teor da decisão:

> Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. **1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).** 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de

cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. **5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual "se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância." (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado.** 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.

(RE 586224, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015)

Desse modo, o STF pacificou o entendimento de que há competêcia municipal para legislar sobre matéria ambiental, desde que não extrapole a delimitação normativa instituída pela União (que edita as diretrizes e normas gerais) e Estado, conforme art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB.

Conclui-se, portanto, que o município é ente federado legitimado a legislar sobre meio ambiente, contudo, se faz necessária a consonância entre a norma municipal e as normas gerais estabelecidas pela União e o Estado, e que se caracterize a predominância do interesse municipal.

Esta explanação foi necessária para explicar que o presente projeto de lei ao tratar sobre Auditoria Ambiental compulsória, usurpa a competência federal, ao legislar sobre norma geral de proteção ao meio ambiente, fugindo, por completo, da caraterização de interesse local.

O conceito dado pela doutrina ao definir Auditoria Ambiental, segundo Paulo de Bessa Antunes, afirma que "é uma sequência de auditorias de qualidade utilizadas pela indústria e outros setores empresariais que buscam uma certificação da gestão de qualidade da empresa. (ANTUNES, 1988)."

O gênero do instituto Auditoria Ambiental, detém a espécie Auditoria Ambiental de Conformidade Legal, conhecida também como Auditoria Ambiental Compulsória. Esta espécie de auditoria tem por objetivo avaliar a adequação das empresas a legislação ambiental aplicável a aquela atividade econômica. Assim define a Comissão Europeia, como sendo uma:

> "(...) uma ferramenta gerencial compreendendo avaliação sistemática, documentada, periódica e objetiva do desempenho de organizações, gerências e equipamentos com o objetivo de contribuir para salvaguardar o meio ambiente, facilitando o controle gerencial de práticas ambientais, e avaliando o cumprimento de diretrizes da empresa, o que incluiria o atendimento das exigências de órgãos reguladores e normas aplicáveis"

A presente proposição de autoria do vereador Daniel Rios institui no Município de Salvador a Auditoria Ambiental de Conformidade Legal, com o objetivo de criar um mecanismo de verificação do cumprimento dos dispositivos legais por parte das empresas efetiva ou potencialmente poluidoras.

Contudo, o veículo introdutor da norma, que cria, modifica ou extingue as auditorias, vale dizer, a lei responsável por estabelecer normas gerais de preservação do meio ambiente é o Plano Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), ao qual guiará a atuação de todos os entes federados na atuação na preservação dos ecossistemas brasileiros, cabendo aos demais entes, no caso, os municípios, apenas suplementá-los, no que couber.

O próprio Plano Nacional do Meio Ambiente em seu art. 6º, VI, §2º atribui aos Municípios o poder de criar norma sobre direito ambiental, mostrando mais uma vez o caráter suplementar na municipilidade. Assim, os legisladores municipais devem observar os dispositivos gerais já estabelecidos pela União e pelo Estado, para que assim possa elaborar norma complementar de interesse local. Veja-se, a seguir, o inteiro teor do referido artigo do Plano Nacional do Meio Ambiente.

> Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:
> VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 1º - 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.
§ 2º O s Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior. (Grifo nosso)

Quando falamos de Auditoria Ambiental Compulsória, nós estamos falando de um instrumento de preservação do Meio Ambiente e o dispositivo legal que deve ser minunciosamente observado é o art. 9º da Lei Federal 6.938/81, que trata sobre os instrumentos Política Nacional do Meio Ambiente. Vejamos:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
II - o zoneamento ambiental;
III - a avaliação de impactos ambientais;
IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)
VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.
X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)
XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzí-las, quando inexistentes; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)
XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)
XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Deve ser observado que referido artigo não trata em nenhum momento das auditorias ambientais compulsórias como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, sobre isso afirma Paulo de Bessa Antunes.

Dessa forma, para o Direito brasileiro, a auditoria ambiental não é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Penso que a lista estabelecida no artigo 9º é taxativa e não meramente exemplificativa. Existe ali uma relação que se constitui em numerus clausus. **Somente uma norma de hierarquia igual ou superior àquela da Lei nº 6.938/81 pode estabelecer uma alteração nos instrumentos da PNMA.**

> Penso que a Lei nº 6.938/81 preenche perfeitamente os requisitos estabelecidos pelo artigo 24 e seus parágrafos da Constituição Federal. Não há dúvida de que a Lei nº 6.938/81 é uma lei que estabelece normas gerais de proteção ao meio ambiente e, no particular, define os instrumentos legais e administrativos capazes de tornar efetiva a proteção ambiental em nosso País. **A Lei nº 6.938/81 é norma geral porque não se confunde com uma simples lei federal aplicável apenas pela União. Ela, de fato, é uma lei nacional, pois estabelece um sistema nacional do meio ambiente.** Esse sistema, composto por órgãos federais, estaduais e municipais, tem por objetivo ações integradas de proteção ao meio ambiente em todo o País. **Dentro do mesmo sistema, cada um dos integrantes tem a possibilidade de aplicar as normas gerais, válidas para todos, de forma a atender às suas peculiaridades locais. Entretanto, não é facultado aos integrantes do sistema, em razão do regime constitucional, a criação de instrumentos diferentes daqueles previstos para a totalidade da nação.**
>
> A autonomia estadual e municipal se materializa na livre aplicação dos instrumentos nacionalmente reconhecidos. Aliás, o teor do § 3º do artigo 24 da Constituição é bastante claro: mesmo na inexistência de lei federal sobre normas gerais, os Estados-membros somente poderão exercer as suas competências legislativas plenas para "atender a suas peculiaridades". (ANTUNES, 1988.)

Com base no ensinamento do Professor Paulo de Bessa Antunes, vemos que não compete ao Município estabelecer mecanismos gerais de preservação do meio ambiente diferentes daqueles apresentados no art. 9º da lei 6.938/81. Cabe tão somente ao município legislar sobre meio ambiente quando o tema for de interesse local, respeitando as disposições gerais do Planos Nacional do Meio Ambiente, não podendo a municipalidade inovar quando o assunto for norma geral.

Analisada a competência para legislar sobre a matéria, torna-se necessário análise da adequação da proposição legislativa ao disposto na Lei Complementar 95/98.

A referida lei complementar, que dispõe sobre as normas para consolidação do ato normativo afirma em seu art. 10º que a unidade de articulação utilizada deverá ser os artigos, indicados pela abreviatura "Art.".

> Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:
>
> I - a unidade básica de articulação será o artigo, **indicado pela abreviatura "Art.",** seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste; (Grifo nosso)

Afirma também em seu art.8º, que a cláusula " esta lei entra em vigor na data de sua publicação" é reservada para leis de pequena repercussão, o que não é o caso da presente proposição.

> Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

Voto:

Face ao exposto opino pela REJEIÇÃO do projeto.

Este é o parecer.

Sala das Comissões, 17 de julho de 2017.

Alexandre Aleluia

Vereador – Partido Democratas