

Porto Alegre, 21 de junho de 2018.

## Orientação Técnica IGAM nº 16.315/2018

I. O Poder Legislativo do Município de São Francisco de Paula, RS, por meio da servidora Daniela Santos, solicita análise e orientações acerca de projeto de lei nº 33, de 2018, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Especifica as sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dispõe sobre o procedimento administrativo no âmbito da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Município de São Francisco de Paula”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida 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**:

(...)

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

VII - **preservar as florestas, a fauna e a flora**; (grifou-se)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Por sua vez, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul dispõe:

Art. 13 - É **competência do Município**, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - **exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local**, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e **proteção ao meio-ambiente**, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, **bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais**; (grifou-se)

A Lei Orgânica do Município reproduz as diretrizes constitucionais, ao dispor em seu art. 18, incisos II e VIII, sobre a competência deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de seu interesse local:

Art. 18 - Compete, ainda, ao Município, no exercício de sua autonomia:

(...)

II – elaborar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu interesse;

(...)

VIII - estabelecer normas de prevenção e controle de ruído, da poluição do meio ambiente, do espaço aéreo e das águas;

Demonstrada a competência legiferante do Município e considerando, ainda, que a proposição em análise versa sobre a execução de ações e serviços por órgãos da estrutura administrativa municipal (com destaque para o importante procedimento administrativo de licenciamento ambiental), depreende-se legítima a iniciativa do Poder Executivo, também nos termos da Lei Orgânica Municipal (arts. 53 e 66)<sup>1</sup>.

**III.** Feitos estes esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, a proteção do meio ambiente tem seu fundamento na Constituição Federal:

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.

§ 1º - 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;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

(...)

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

---

<sup>1</sup> Art. 53 - São de iniciativa privada do Prefeito os projetos de Lei e emendas à Lei Orgânica que disponham sobre:

(...)

IV – organização administrativa dos serviços do Município;

(...)

Art. 66 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

X – planejar e promover a execução dos serviços municipais;

O licenciamento ambiental, por exemplo, é um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente, cabendo seu exercício aos entes federativos, por meio da instituição de seus órgãos, nos termos da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que a institui a política nacional do meio ambiente:

Art. 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e **dos Municípios** no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

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;**

(...)

**§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.**

(...)

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

(...)

**IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;** (grifou-se)

Neste sentido, leciona Luís Paulo Sirvinkas<sup>2</sup>:

A licença ambiental é concedida pelos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA mediante um procedimento administrativo complexo (art. 6º da Lei nº 6.938/81). Referida licença pode ser concedida pelos órgãos ambientais pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e **aos Municípios**, dependendo da natureza de cada atividade. (grifou-se)

Retomando-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

---

<sup>2</sup> Manual de Direito Ambiental. 8ª ed., São Paulo, Saraiva, 2010, p. 230.



bem-estar em âmbito nacional.

Neste sentido, conclui-se que 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.

A norma daquela instância ambiental nacional permite a atuação municipal em questões ambientais de **impacto local**, 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 âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a questão foi abordada com a promulgação do Código Estadual de Meio Ambiente (Lei Estadual nº 11.520, de 3 de agosto de 2000), que estabelece em seu art. 69:

Art. 69 - **Caberá aos municípios o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local**, bem como aquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único - **O órgão ambiental competente proporá, em razão da natureza, característica e complexidade, a lista de tipologias dos empreendimentos ou atividades consideradas como de impacto local, ou quais deverão ser aprovados pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente**. (grifou-se)

Neste sentido, o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) expediu a Resolução nº 288, de 2 de outubro de 2014, que estabelece as atividades de impacto local sujeitas ao licenciamento ambiental dos Municípios, com as

alterações das Resoluções CONSEMA nº 291, de 19 de fevereiro de 2015, nº 323, de 8 de setembro de 2016 e nº 347, de 11 de maio de 2017.

**IV.** Sobre as infrações ambientais e seu processamento para sanções de caráter administrativo, que constituem a maior parte do conteúdo do projeto de lei em análise (arts. 4º a 33), admite-se que a Administração, revestida de seu poder de polícia – cujo conceito advém da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)<sup>3</sup> –, pode determinar restrições ou deveres em prol do bem-estar social, através de sua prerrogativa constitucional, sem, contudo, conflitar com a competência da União, haja vista a existência da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, sendo pertinente destacar:

**Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.**

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo **os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização**, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.

(...)

§ 4º **As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.** (grifou-se)

Assim, a norma em análise cuida tão somente de dispor, no âmbito do Município consulente, sobre sanções e penalidades administrativas para aqueles que praticarem atos que representam danos ao meio ambiente.

Assim, constata-se que, no âmbito do Município, há o respeito à competência privativa da União para legislar sobre direito penal<sup>4</sup>, sem tipificar condutas como crimes, a fim de não conflitar com a Lei Federal nº 9.605, de 1998, a

---

<sup>3</sup> Art. 78. **Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança**, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (grifou-se)

<sup>4</sup> Art. 22. **Compete privativamente à União legislar sobre:**

I - direito civil, comercial, **penal**, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (grifou-se)

chamada “Lei dos Crimes Ambientais”.

Com o objetivo de possuir diploma legal próprio para estabelecer de forma coordenada, a norma local deve visar a promover ações que protejam a fauna e a flora e o combate à poluição em todas as suas formas. Ou seja, apenas infrações de caráter administrativo e respectivas sanções.

Sendo assim, é possível que o Município legisle acerca de matérias que tragam benefícios à coletividade, como, por exemplo, o estabelecimento de infrações, penalidades e procedimentos em matéria do cometimento de condutas lesivas ao meio ambiente, enfim, dentre outras de interesse local.

Ainda no processamento da infração, o respectivo auto (arts. 18 a 22) deverá ser lavrado por agente competente do Município e do documento deverão constar as garantias do contraditório e ampla defesa ao autuado, no prazo de 20 (vinte) dias, conforme consta do art. 113 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2006, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e do art. 118, inciso I, da Lei Estadual nº 11.520, de 3 de agosto de 2000 (Código Estadual de Meio Ambiente), respectivamente:

Art. 113. O autuado poderá, no prazo de vinte dias, contados da data da ciência da autuação, oferecer defesa contra o auto de infração.

Art. 118 - O autuado por infração ambiental poderá:  
I - apresentar defesa, no prazo de 20 (vinte) dias, a contar da ciência do auto de infração, ao órgão responsável pela autuação, para julgamento;

Assim, verifica-se que o prazo de 20 (vinte) dias para apresentação de defesa ao auto de infração encontra-se respeitado, nos termos do art. 23 do projeto de lei em exame.

A indicação precisa do dispositivo legal objeto da autuação, bem como a gradação das penalidades deverão constar de maneira inequívoca no auto de infração, pois são requisitos do ato de autuar, podendo se valer das orientações da Lei Estadual nº 11.877, de 26 de dezembro de 2002, sob pena de ensejar a nulidade do auto e, por conseguinte, comprometer todo o procedimento.

Com relação à Junta Administrativa de Julgamento de Infrações Ambientais – JARIA (arts. 26 a 33 do projeto de lei), é o órgão de julgamento de primeira instância das penalidades e das medidas administrativas aplicadas em decorrência de infrações ambientais pelo órgão ambiental do Município, que integra o Sistema Estadual de Proteção Ambiental – SISEPRA instituído pela Lei Estadual nº 10.334, de 27 de dezembro de 1994<sup>5</sup>, com as atualizações da Lei nº 15.017, de

---

<sup>5</sup> Art. 2º - **Constituirão o Sistema Estadual de Proteção Ambiental - SISEPRA - os órgãos e entidades do Estado e dos municípios**, as fundações instituídas pelo Poder Público responsáveis

13 de julho de 2017.

Sobre o Termo de Compromisso Ambiental – TCA (arts. 34 a 37 do projeto de lei em análise), a possibilidade de desconto de 90% (noventa por cento) a que alude o art. 114, § 2º, da Lei Estadual nº 11.520, de 2000, trata do desconto quando o infrator tiver cumprido todas as obrigações assumidas por meio da celebração do TCA.

Outrossim, como corolário do entendimento desenvolvido no parágrafo anterior, também não se vislumbra possibilidade de aplicação do art. 14 da Lei Federal nº 9.605, de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais) como atenuante pois, conforme este próprio diploma legal dispõe, cuida-se das condutas tipificadas como crime ambiental e a situação descrita no projeto de lei analisado trata-se tão somente de infrações administrativas decorrentes de atos lesivos ao ambiente.

Por fim, é importante destacar que quaisquer despesas decorrentes das atividades de autuação de infrações ambientais e da instituição desta Junta na estrutura administrativa local deverão encontrar compatibilidade com PPA, LDO e LOA, tendo em vista que todas as ações governamentais devem estar planejadas e contempladas nestas peças orçamentárias.

**V.** Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade técnica e jurídica do projeto de lei nº 33, de 2018, podendo então seguir os demais trâmites do processo legislativo até deliberação de mérito do Plenário desta Casa de Leis.

O IGAM permanece à disposição.



**Roger Araújo Machado**  
OAB/RS 93.173B



**Vanessa L. Pedrozo Demetrio**  
OAB/RS 104.401

---

pela pesquisa em recursos naturais, proteção e melhoria da qualidade ambiental, pelo planejamento, controle e fiscalização das atividades que afetam o meio ambiente e pela elaboração e aplicação das normas a ele pertinentes e as organizações não-governamentais. (grifou-se)