

O Conselho Municipal de Defesa de Meio Ambiente – CODEMA – e os limites da discricionariedade

Marcello Rodrigues Siqueira¹ (PQ)*, Suzana Rodrigues Floresta² (PQ)

marcello@ueg.br

Universidade Estadual de Goiás, Campus de Iporá

Resumo: Este trabalho trata do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – CODEMA – instituído no município de Iporá-GO por meio do Decreto n°. 81, de 26/03/2018. Até a criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMMADES) em 2017, todas as questões relacionadas ao meio ambiente eram tratadas pela Secretaria de Saúde. Mas, apesar da SEMMADES ter sido criada a pouco tempo, já foi possível perceber algumas ações decisivas para melhoria da gestão ambiental municipal como a construção de minutas e aprovação de leis municipais ambientais, a aquisição de equipamentos, elaboração de formulários e o convênio entre Prefeitura e Estado para o licenciamento no âmbito municipal e, inclusive, a ativação do CODEMA. Nesse sentido, o principal objetivo deste trabalho é conhecer a natureza e papel deste Conselho e, mais especificamente, repensar os limites da discricionariedade, sobretudo, em relação a “Operação Lixo Zero” apresentando novas propostas e desafios.

Palavras-chave: Codema. Iporá. Discricionariedade.

Introdução

O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – CODEMA é órgão colegiado, consultivo de assessoramento ao Poder Executivo Municipal e deliberativo no âmbito de sua competência, tem como objetivos básicos as análises, aprovações, implantações, e acompanhamento de projetos de impacto ambiental local, conforme legislação vigente, visando à preservação e conservação do patrimônio ambiental de Iporá.

Material e Métodos

Para a realização desta pesquisa foram utilizadas diversas leis, obras bibliográficas e documentos. Trata-se, portanto, de um trabalho teórico desenvolvido a partir do método dedutivo.

Resultados e Discussão

O art. 8º da Lei nº. 1.548, de 06 de setembro de 2013, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Iporá e dá outras providências, estabelece que “o exercício das funções de membros do Conselho será gratuito por se tratar de serviço de relevante interesse público”. No entanto, cabe observar que os membros do CODEMA embora não sejam funcionários públicos (concursados), na esfera penal, principalmente, são equiparados aos funcionários públicos nos termos do artigo 327 do Código Penal.

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000) (BRASIL, 1940 – Grifo nosso).

Neste caso, registre-se também que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

E ainda, segundo a Lei do Processo Administrativo serão observados, entre outros, os critérios de atuação conforme a lei e o Direito em atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei (art. 2º, parágrafo único, I e II, da Lei n. 9.784/99).

Nesse sentido, para que o servidor público possa satisfazer as necessidades sociais mediante o emprego dos recursos adquiridos pela administração pública, lhe foi conferido uma série de instrumentos capacitores de sua atuação pública, estes denominados como poderes administrativos. A saber: o poder hierárquico, o poder disciplinar, o poder regulamentar, o poder de polícia, o poder vinculado e o poder discricionário.

Segundo Mazza (2012, p. 253-254), na discricionariedade, o legislador atribui certa competência à Administração Pública, reservando uma margem de liberdade para que o agente público, diante da situação concreta, possa selecionar entre as



opções predefinidas qual a mais apropriada para defender o interesse público. Ao invés de o legislador definir no plano da norma um único padrão de comportamento, delega ao destinatário da atribuição a incumbência de avaliar a melhor solução para agir diante das peculiaridades da situação concreta. Discricionariedade é, pois, a integração da vontade legal feita pelo administrador, que escolhe um comportamento previamente validado pela norma, dentro dos limites de liberdade resultantes da imprecisão da lei, para atingir a finalidade pública.

Assim, verifica-se também que os introdutores de competências discricionárias são os conceitos jurídicos imprecisos e indeterminados empregados pelo legislador. De outra forma, quando os conceitos jurídicos são precisos e bem determinados, não há que se falar em discricionariedade.

Por exemplo, o CODEMA tem competência para emitir parecer favorável (ou não) intervenção em APP urbana? Conforme o artigo 4º da Resolução CONAMA 369/06, é preciso atentar para alguns requisitos. Vejamos:

Art. 4º. Toda obra, plano, atividade ou projeto de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, deverá obter do órgão ambiental competente a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, em processo administrativo próprio, nos termos previstos nesta resolução, no âmbito do processo de licenciamento ou autorização, motivado tecnicamente, observadas as normas ambientais aplicáveis.

§ 1º. A intervenção ou supressão de vegetação em APP de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º. A intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico.

Desta forma, é possível concluir que para o órgão ambiental municipal emitir parecer favorável a intervenção em área de proteção permanente, em perímetro urbano, são necessários quatro requisitos básicos. A saber: 1) Se a cidade possuir mais de 20 mil habitantes deverá possuir, obrigatoriamente, Plano Diretor; 2) A obra deve ser considerada de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental em processo administrativo autônomo devidamente fundamentado; 3)

Anuência prévia do órgão ambiental estadual; 4) Seja determinada, previamente, medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório.

Logo, se o município, por meio do CODEMA não cumprir com todos os requisitos supracitados, os membros do CODEMA, ao expedirem pareceres ambientais em desacordo com a Lei, incidem no crime previsto na Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/98)

Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la. (BRASIL, 1998 – Grifo nosso)

De acordo com Lobo (2015), a cada autorização expedida contrária à legislação há a consumação de um crime pois trata-se de crime formal. E, além da consequência criminal advinda da concessão de uma autorização para intervenção em APP urbana contrária à legislação outra consequência, de grande prejuízo aos empreendedores, se estende à esfera cível, qual seja:

Caso o CODEMA autorize, de forma ilegal, tais intervenções, chegar-se-á num ponto onde todas as obras no município que intervirem em APP urbana, fulcradas nas autorizações ilegais expedidas pelo CODEMA, estarão fora da legalidade ambiental e, por consequência, estarão causando danos ambientais, levando à paralisação das obras, aplicação de multas, além da obrigação de nova regularização junto ao órgão ambiental Estadual, gerando imensuráveis prejuízos à toda sociedade (LOBO, 2015).

Outro exemplo, diz respeito a solicitação dirigida ao CODEMA para expedir parecer ambiental sobre corte de Ipês. De acordo com o Código Florestal do Estado de Goiás, todas as formas de vegetação nativa existentes no território do Estado de Goiás constituem bens de interesse coletivo e devem ser protegidas.

No caso dos Ipês, não há dúvidas de que são bens de grande interesse coletivo e, inclusive, foi iniciada, recentemente, campanha no município de Iporá para arrecadação de sementes desta e de outras espécies para o projeto de Educação Ambiental “Produção de mudas” da UEG-Iporá coordenado por Viviane de Leão Duarte Specian e Alex Batista Moreira Rios. Conforme, notícia publicada no



jornal Oeste Goiano em 07 de agosto de 2018, a campanha teve início neste mês e prosseguirá até janeiro de 2019. Informa-se ainda que “as mudas produzidas serão utilizadas para arborização e recuperação de áreas degradadas do município de Iporá e região”. Portanto, autorizar corte de Ipês, em plena campanha para arrecadação de sementes, senão ilegal, seria pelo menos imoral.

Quanto a legalidade, a Lei Orgânica do Município de Iporá estabelece em seu art. 153 que o Município, com a colaboração da comunidade, tomará todas as providências necessárias para: “I - Proteger a fauna e a flora, assegurando a diversidade das espécies e dos ecossistemas, de modo a preservar, em seu território, o patrimônio genético”. É por isso que no artigo seguinte “fica criado o Conselho de Defesa do Meio Ambiente, órgão deliberativo, consultivo e traçador da política ambiental do Município”. (IPORÁ, 1990)

Por fim, resta desta destacar que o Código de Postura de Iporá, na seção III que trata da “defesa da arborização e dos jardins públicos” nos seguintes termos:

Art. 68 – Além das exigências contidas na legislação de preservação do meio ambiente, fica proibido:

II – podar, cortar, danificar, derrubar, remover ou sacrificar qualquer unidade da arborização pública; (IPORÁ, 2015)

Nesse sentido, a lei é clara e não dá margem para qualquer ato discricionário do servidor público. Mas, a esta altura ainda é preciso tecer algumas considerações sobre o CODEMA e a possível ocorrência – ou recorrência – de crimes ambientais no município de Iporá durante a chamada “Operação Lixo Zero” realizada pela Prefeitura por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMMADES, em parceria com a Polícia Militar Ambiental e a Polícia Militar.

Ocorre que no dia 22 de agosto de 2018, membros da Secretaria de Meio Ambiente e do Departamento de Fiscalização percorreram as margens do Córrego Tamanduá, proximidades da ponte que liga o Bairro do Sossego com a Vila José Cândido Vieira, identificaram e notificaram os proprietários do imóvel e os responsáveis pelo descarte irregular de entulhos de construções na área. Segundo Alexandre Teixeira Lopes, Secretário de Meio Ambiente, “as pessoas e empresas

que jogam entulho e lixo na cidade, de forma irregular, desrespeitam a legislação e cometem crime ambiental prejudicando a vida das pessoas. Estamos empenhados em acabar com essa situação e vamos apertar a fiscalização e realizar semanalmente operações para pegar e identificar os infratores” (PREFEITURA MUNICIPAL DE IPORÁ, 2018).

Nesse sentido, compete ao CODEMA conforme o art. 2º, inciso XV, do regimento: “Encaminhar aos órgãos competentes (Polícia Militar Ambiental / SEMMADES / Procon – Defesa do Consumidor / Ministérios Públicos Estadual e Federal) as denúncias de danos ao patrimônio ambiental de que tomar conhecimento”. Mas, não basta apenas denunciar os problemas, é preciso apontar soluções... Afinal, “transformar problemas em benefícios é a nossa especialidade” (CNDA, 2018).

As principais legislações a respeito do descarte de resíduos da construção civil na esfera federal são a resolução 307/2002 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e a lei 12.305/2010, que instituem e dispõem sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Ambas estabelecem competências e responsabilidades, atribuídas e compartilhadas entre os geradores, transportadores e administradores municipais pelo gerenciamento dos resíduos da construção civil. De acordo com o art. 10 da resolução 307/2002 do Conama, os resíduos da construção civil, após triagem, deverão ser destinados das seguintes formas:

I - Classe A: deverão ser reutilizados ou reciclados na forma de agregados ou encaminhados a aterro de resíduos classe A de reservação de material para usos futuros; (nova redação dada pela Resolução 448/12)

II - Classe B: deverão ser reutilizados, reciclados ou encaminhados a áreas de armazenamento temporário, sendo dispostos de modo a permitir a sua utilização ou reciclagem futura;

III - Classe C: deverão ser armazenados, transportados e destinados em conformidade com as normas técnicas específicas.

IV - Classe D: deverão ser armazenados, transportados e destinados em conformidade com as normas técnicas específicas. (nova redação dada pela Resolução 448/12) (BRASIL, 2002).

Dessa maneira, assim como o poder público, os pequenos, médios e grandes geradores também passam a ser responsáveis pela destinação final dos resíduos quando não há possibilidade de reuso ou reciclagem na própria obra. Além disso, o

instrumento para a implementação da gestão dos resíduos da construção civil é o Plano Municipal de Gestão de Resíduos da Construção Civil, a ser elaborado pelos Municípios e pelo Distrito Federal, em consonância com o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. (Ver: Resolução Conama 448/12).

Conforme o art. 6 da resolução 307/2002 do Conama, deverão constar do Plano Municipal de Gestão de Resíduos da Construção Civil:

- I - as diretrizes técnicas e procedimentos para o exercício das responsabilidades dos pequenos geradores, em conformidade com os critérios técnicos do sistema de limpeza urbana local e para os Planos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil a serem elaborados pelos grandes geradores, possibilitando o exercício das responsabilidades de todos os geradores; (nova redação dada pela Resolução 448/12)
- II - o cadastramento de áreas, públicas ou privadas, aptas para recebimento, triagem e armazenamento temporário de pequenos volumes, em conformidade com o porte da área urbana municipal, possibilitando a destinação posterior dos resíduos oriundos de pequenos geradores às áreas de beneficiamento;
- III - o estabelecimento de processos de licenciamento para as áreas de beneficiamento e reservação de resíduos e de disposição final de rejeitos;
- IV - a proibição da disposição dos resíduos de construção em áreas não licenciadas;
- V - o incentivo à reinserção dos resíduos reutilizáveis ou reciclados no ciclo produtivo;
- VI - a definição de critérios para o cadastramento de transportadores;
- VII - as ações de orientação, de fiscalização e de controle dos agentes envolvidos;
- VIII - as ações educativas visando reduzir a geração de resíduos e possibilitar a sua segregação (BRASIL, 2002).

Ainda segundo a resolução 307/2002 do Conama, art. 11, parágrafo único:

Art. 11. Fica estabelecido o prazo máximo de doze meses, a partir da publicação desta Resolução, para que os municípios e o Distrito Federal elaborem seus Planos Municipais de Gestão de Resíduos de Construção Civil, que deverão ser implementados em até seis meses após a sua publicação.

Parágrafo único. Os Planos Municipais de Gestão de Resíduos de Construção Civil poderão ser elaborados de forma conjunta com outros municípios, em consonância com o art. 14 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. (nova redação dada pela Resolução 448/12) (BRASIL, 2002).

Finalmente, conclui-se que o legislador mais uma vez foi claro e taxativo. O município de Iporá ainda não possui Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos de Construção Civil. Assim, cabe ao CODEMA propor ao Poder Executivo e/ou ao

Legislativo, projetos de lei, decretos e regulamentações para estabelecer diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil, disciplinando as ações necessárias de forma a minimizar os impactos ambientais.

Considerações Finais

Não há dúvidas de que a criação da SEMMADES e a ativação do CODEMA significaram um grande avanço para a gestão ambiental em Iporá-GO. Mas, é preciso avançar ainda mais, principalmente, em relação a legislação buscando superar o anacronismo, o protecionismo exagerado, a complexidade, a ineficácia, a inflexibilidade e o descaso.

Via de regra, boa parte das legislações ambientais (federal e estadual) são aplicáveis na esfera municipal. Há, contudo, normas que requerem regulamentação em situações particulares. Neste caso, o município pode – e deve – criar e atualizar a legislação ambiental própria, tanto para suplementar as legislações federal e estadual quanto para atender aos interesses e demandas locais

Portanto, o que se propõe é uma boa revisão. Afinal, frente às necessidades sociais e ao padrão de desenvolvimento atual nossa legislação é obsoleta, não se atualizou desde que foi implantada a SEMMADES e não compreende em seu escopo as medidas necessárias para um novo modelo de desenvolvimento sustentável.

Agradecimentos

Agradeço à Deus, a minha família, a UEG, aos meus queridos amigos e alunos.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

Acesso em 23 de agosto de 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>.

Acesso em 23 de agosto de 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm>. Acesso em 24 de agosto de 2018.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Código Florestal Brasileiro.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em 23 de agosto de 2018.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Lei de Crimes Ambientais.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm>. Acesso em 23 de agosto de 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em 23 de agosto de 2018.

BRASIL. **Resolução CONAMA Nº 307/2002** – “Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil”. - Data da legislação: 05/07/2002 - Publicação DOU nº 136, de 17/07/2002, págs. 95-96. Status: Alterada pelas Resoluções nº 348/2004, 431/2011, 448/2012 e 469/2015. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=307>>. Acesso em 24 de agosto de 2018.

BRASIL. **Resolução CONAMA Nº 369/2006** – “Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP” - Data da legislação: 28/03/2006 - Publicação DOU nº 061, de 29/03/2006, págs. 150-151. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em 23 de agosto de 2018.

BRASIL. **Resolução CONAMA Nº 448/2012** – “Altera os arts. 2º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10 e 11 da Resolução nº 307, de 5 de julho de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA”. - Data da legislação: 18/01/2012 - Publicação DOU, de 19/01/2012, pág. 76. Disponível em:

<<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=672>>. Acesso em 24 de agosto de 2018.

CONSELHO NACIONAL DE DEFESA AMBIENTAL – CNDA. **Transformar problemas em benefícios é a nossa especialidade!** Disponível em: <<https://www.cnda.org.br/solucoes-ambientais>>. Acesso em 24 de agosto de 2018.

GOIÁS. Lei nº 18.104, de 18 de julho de 2013. **Código Florestal do Estado de Goiás.** Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2013/lei_18104.htm>. Acesso em 23 de agosto de 2018.

IPORÁ. **Código de Postura de Iporá – Atualizado:** Lei Complementar nº 04/2015.

IPORÁ. **Lei Orgânica do Município de Iporá – Estado de Goiás.** Promulgada em 05 de abril de 1990.

LOBO, Carlos Diego de Souza. O CODEMA tem competência para autorizar (ou não) intervenção em APP urbana? **Jusbrasil**, 2015. Disponível em: <<https://carloslobo.jusbrasil.com.br/artigos/172940526/o-codema-tem-competencia-para-autorizar-ou-nao-intervencao-em-app-urbana>>. Acesso em 23 de agosto de 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

OESTE GOIANO. **Iniciada campanha para arrecadação de sementes de projeto ambiental.** Notícia publicada em 07/08/2018. Disponível em: <<https://www.oestegoiano.com.br/noticias/meio-ambiente/iniciada-campanha-para-arrecadacao-de-sementes-de-projeto-ambiental>>. Acesso em 23 de agosto de 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IPORÁ. **Prefeitura Municipal de Iporá através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMMADES, em parceria com a Polícia Militar Ambiental e Polícia Militar realizam a “Operação Lixo Zero”.** Disponível em: <<https://ipora.go.gov.br/new/2018/08/23/prefeitura-municipal-de-ipora-atraves-da-secretaria-municipal-de-meio-ambiente-e-desenvolvimento-sustentavel-semmdes-em-parceria-com-a-policia-militar-ambiental-e-policia-militar-realizam-a/>>. Acesso em 24 de agosto de 2018.