

**ESBOÇOS DE UMA HISTÓRIA DAS POLÍTICAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO  
MUNICÍPIO DE SALVADOR/BAHIA: O CASO DO COMAM (1986-2012)**

***OUTLINES OF A HISTORY OF PARTICIPATORY POLICIES AT SALVADOR  
CITY/BAHIA/BRAZIL: THE CASE OF COMAM (1986-2012)***

*Thiago Pires Oliveira*<sup>1</sup>

Submetido em: 24 dez. 2021

Aceito em: 25 jan. 2022

**Resumo:** Este artigo pretende realizar uma breve análise histórica (1986-2012) das políticas públicas participativas no contexto de um órgão local do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA): o Conselho de Meio Ambiente do Município de Salvador (COMAM), situado na capital do estado da Bahia, no Brasil. O método de abordagem teórica utilizado é a dogmática jurídica crítica em diálogo com a sociologia do direito. Neste texto, é analisada a legislação administrativa e ambiental incidente sobre o COMAM, bem como a jurisprudência pertinente. Os resultados identificados apontam a existência de iniciativas constantes que buscam conferir um papel secundário aos colegiados ambientais, como é o caso do COMAM, sendo necessário repensar o atual modelo de órgãos colegiados para que eles representem efetivamente mecanismos de democracia participativa e não meros instrumentos de legitimação dos detentores do poder em ocasião.

**Palavras-chave:** Colegiado ambiental - História do direito - Princípio democrático - Poder local - COMAM.

**Abstract:** *This article intends to carry out a brief historical analysis (1986-2012) of participatory policies in the context of a local body of the National Environment System (SISNAMA): the Environment Council of the Municipality of Salvador (COMAM), located in the capital of Salvador, state of Bahia, Brazil. The method of theoretical approach used is critical legal dogmatics in dialogue with the sociology of law. In this text, the administrative and environmental legislation applicable to COMAM is analyzed, as well as the relevant jurisprudence. The identified results point to the existence of constant initiatives that seek to give a secondary role to environmental collegiate, as is the case of COMAM, making it necessary to rethink the current model of collegiate bodies so that they effectively represent mechanisms of participatory democracy and not mere instruments of legitimation. of those in power at the time.*

**Key-words:** *Environmental Council - History of Law - Democratic Principle - Local Government - COMAM.*

---

<sup>1</sup> Doutorando em Mudança Social e Participação Política pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Especialista em Direito do Estado pela UFBA. Advogado. Professor em cursos de Especialização em Direito Ambiental e Direito Animal.

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende fazer uma análise do processo histórico de consolidação de uma governança ambiental democrática e participativa no Município de Salvador por meio da instalação de um Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM).

Com esse intuito, realiza-se um estudo de natureza jus-histórica, contextualizando a criação do órgão colegiado com a “enchente” democratizante que “inundou” o Estado brasileiro nos anos 1980 e levou consigo parte do “entulho autoritário” acumulado por vinte anos de regime de exceção (1964-1984).

Assim, divide-se a história institucional do Conselho em quatro fases que coincidem com os marcos regulatórios e legislativos criados por cada governante que assumia o Poder Municipal, sendo o perfil do COMAM em cada fase um reflexo da postura do alcaide em relação com a sociedade civil organizada.

O Conselho Municipal do Meio Ambiente se caracteriza por ser um órgão de controle social das políticas públicas ambientais que vem sofrendo com a descontinuidade institucional proporcionada pelas freqüentes rupturas gerenciais proporcionadas pelos dirigentes locais.

Esse contexto demonstra a dificuldade enfrentada pelas Municipalidades na atuação cooperativa com os atores da sociedade civil organizada no âmbito de tais espaços públicos, o que prejudica um autêntico compartilhamento da tomada de decisões de repercussão ambiental, e, conseqüentemente, na própria concretização do princípio democrático no contexto municipal.

## 2. ORIGENS DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM SALVADOR

A história institucional do conselho de meio ambiente no Município de Salvador, bem como a maioria dos conselhos de políticas públicas, é um processo histórico pautado pela descontinuidade fruto das concepções político-ideológicas dos gestores públicos municipais em relação à participação popular na tomada de decisões governamentais.

A criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador (CONDURB) na década de 1970, em pleno Regime Militar (Governo Geisel) não nega esta realidade histórica, visto que sua implantação se deveu mais à particularidade das concepções político-ideológicas do gestor municipal da época, o qual havia assumido um “discurso social

e cultural de cidade” (NASCIMENTO, 2008, p. 116)<sup>2</sup>, do que ao desenho institucional do regime jurídico do Município de Salvador. Afinal, este Município era cerceado de diversas formas, principalmente pelos governadores estaduais que nomeavam os prefeitos, por força da ausência de garantias constitucionais à autonomia local pelo sistema jurídico brasileiro naquele período.

A institucionalização dos órgãos colegiados na estrutura administrativa do Município de Salvador como meios de efetivação do princípio da participação popular somente ocorre na década de 1980 com a “redemocratização”<sup>3</sup>, precisamente a partir do ano de 1985, quando o Prefeito de Salvador voltou a ser eleito diretamente pela população (FERNANDES, 2003)<sup>4</sup>. Inclusive, o COMAM foi criado nessa época de renascimento das instituições democráticas e remoção do “entulho autoritário”.

### 3. FASES HISTÓRICAS DO COMAM

O processo histórico de consolidação do COMAM como um instrumento de salvaguarda da participação pública na tomada de decisões governamentais com repercussões no meio ambiente do Município de Salvador se divide em quatro fases (PIRES-OLIVEIRA, 2011):

- a) 1ª fase (1986-1996);
- b) 2ª fase (1996);
- c) 3ª fase (1997-2005);
- d) 4ª fase (2005-atualidade).

#### 3.1 Primeira Fase

---

<sup>2</sup> No governo de Jorge Hage como Prefeito de Salvador se tentou implantar um papel mais ativo do Executivo Municipal no planejamento da cidade o qual consistia no controle do uso do solo e do capital imobiliário. Contribuindo para esse fim, o planejamento urbano teria sido submetido a diversas consultas públicas.

<sup>3</sup> A redemocratização do Brasil nos anos 1980 impactou profundamente o cenário político dos municípios brasileiros, principalmente, com a edição da Lei federal nº. 7.332, de 01 de julho de 1985, a qual convocou e disciplinou as eleições municipais de 1985, as primeiras eleições diretas que foram convocadas para as capitais dos estados desde o golpe militar de 1964.

<sup>4</sup> O primeiro Prefeito eleito nesse novo cenário de “redemocratização” foi Mário Kértész, o qual possuía como um dos itens de seu programa de governo “a participação social na gestão municipal”.

A primeira fase do processo histórico de consolidação do COMAM surgiu com a Lei nº. 3.601/86 que disciplinava a estrutura da administração do Município de Salvador. O art. 27 dessa Lei teve o mérito de prever, de forma pioneira na história de Salvador, entes municipais explicitamente voltados para a proteção do meio ambiente: a Secretaria de Meio Ambiente e Defesa Civil (SEMADE) e o Conselho Municipal de Proteção do Meio Ambiente.

A regulamentação da previsão legal contida no art. 27 da Lei municipal nº. 3.601/86 adveio com a promulgação da Lei municipal nº. 3.811/87 que dispunha sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente do Salvador e sobre a Secretaria do Meio Ambiente e Defesa Civil.

A Lei municipal nº. 3.811/87 conferia aos atos administrativos oriundos do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM) um caráter preponderantemente consultivo, conforme pode ser inferido das atribuições elencadas no art. 2º da citada Lei<sup>5</sup>, sendo exceção a esse quadro

---

<sup>5</sup> Dispunha o art. 2º da Lei municipal nº. 3.811/87 que: “Art. 2º - O COMAM tem as seguintes competências básicas: I- propor, para efeito de aprovação pelo Chefe do Poder Executivo, a política ambiental do Município de Salvador, recomendando as diretrizes, normas e medidas necessárias à defesa, conservação, melhoria e controle do ambiente no Município; II- avaliar as condições ambientais de qualquer sítio ou zona do Município, por solicitação de qualquer de seus membros, visando propor as medidas necessárias ao controle ambiental; III- propor critérios e mecanismos para aprovação e controle de atividades e empreendimentos, públicos ou privados, que ocasionem impacto ao ambiente do Município; IV- apreciar projetos dos órgãos e entidades das administrações públicas, municipal, estadual e federal, que interfiram ou possam ocasionar alterações do ambiente, recomendando, quando julgar necessário, a realização de estudos de impacto ambiental, regularmente apresentados aos órgãos competentes da administração municipal; V- apreciar processos de licenciamento de atividades e projetos de empreendimentos de impacto ao ambiente do Município; VI- acompanhar o pleno cumprimento da política ambiental do Município, mediante avaliação sistemática dos planos, programas e projetos estabelecidos; VII- promover ampla divulgação, para a população, das informações relativas às questões ambientais do Município; VIII- propor a celebração de acordo e convênio com Instituições, visando o apoio técnico e financeiro necessário à execução da política ambiental do Município; IX- julgar, em segunda instância, os recursos decorrentes das penalidades aplicadas, na forma definida na legislação em vigor.”

a competência de “julgar, em segunda instância, os recursos decorrentes das penalidades aplicadas”, prevista no art 2º, IX, do referido diploma legal.

Dessa forma, o COMAM sob o regime jurídico da Lei nº. 3.811/87 não possuía um poder normativo, conforme o art. 2º, I, da mencionada Lei, visto que quaisquer diretrizes, normas, padrões e medidas visando promover a defesa do meio ambiente e a política ambiental do Município deveriam ser encaminhados ao Prefeito Municipal “para efeito de aprovação pelo Chefe do Poder Executivo”.

O licenciamento ambiental pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente no contexto da Lei nº. 3.811/87 também possuía um caráter recomendatório, não vinculativo, visto que o art. 2º, IV, da referida Lei determinava que o COMAM poderia recomendar e não tornar obrigatório a realização do EIA/RIMA pelos empreendimentos e atividades causadores de impacto ao ambiente<sup>6</sup>.

A composição prevista no art. 3º da Lei nº. 3.811/87 para aquele colegiado permite inferir que havia um grau limitado de participação popular naquela instância coletiva, visto que sete de seus quatorze membros eram agentes políticos diretamente comissionados pelo Prefeito Municipal (seis Secretários municipais e o Procurador Geral do Município), enquanto os outros sete membros eram formados por um representante de sete segmentos (Poder Legislativo municipal; das associações civis de proteção ambiental; Conselhos Regionais que seriam, na prática, as associações de moradores<sup>7</sup>; associações profissionais; entidades empresariais; sindicatos de trabalhadores; e comunidade científica indicado pelas universidades).

Outro fato de denotava o *déficit* democrático no mencionado colegiado ambiental decorria da ausência de publicidade de suas deliberações. De acordo com o art. 6º da lei nº. 3.811/87: “As deliberações do COMAM terão a forma de resolução, dando-se conhecimento às partes diretamente interessadas na forma prevista em seu regimento”.

Aquele quadro jurídico-institucional dificultava a consagração do Conselho de Meio Ambiente como um instrumento de controle social da administração pública. Isto sucedeu, pois, bastava o Prefeito Municipal possuir a maioria no Legislativo que ele teria plenas condições de eleger um parlamentar alinhado ao seu governo como o representante da Câmara de Vereadores no COMAM. Esta realidade política afetaria diretamente a correlação de forças dentro do

---

<sup>6</sup> PIRES-OLIVEIRA, Thiago Pires. *Op. Cit.* p. 45.

<sup>7</sup> De acordo com a Lei municipal nº. 3.688/86 os Conselhos Regionais eram órgãos colegiados formados por cidadãos eleitos pelas associações de moradores que visavam contribuir com a gestão das Administrações Regionais (AR's).

Conselho, pois permitiria ao Prefeito possuir uma maioria de oito dos quatorze conselheiros como membros diretamente alinhados ao seu governo.

Sob o regime jurídico da Lei municipal nº. 3.811/87, o Conselho de Meio Ambiente do Município de Salvador poderia ser classificado como um órgão colegial preponderantemente governamental e de caráter consultivo<sup>8</sup>.

Durante o período de vigência dessa lei não foram constatados registros históricos da efetiva instalação e funcionamento do COMAM tanto na gestão do Prefeito que sancionou a Lei nº. 3.811/87 quanto de seu sucessor<sup>9</sup>.

Em 1990, foi promulgada a Lei Orgânica do Município de Salvador (LOMS), a qual estabelecia diversas normas sobre o Conselho de Meio Ambiente do Município de Salvador, o qual era qualificado pela LOMS como o “órgão superior da administração da qualidade ambiental”. Todavia, no contexto da primeira fase, tais normas somente adquiriram eficácia jurídica, mas não tiveram repercussão prática na realidade concreta.

Em seguida, ainda no contexto da primeira fase, foi promulgada a Lei municipal nº. 4.436/91, a qual dispunha sobre o Conselho Municipal de Proteção ao Meio Ambiente, mantinha o acrônimo COMAM e no seu artigo 8º revogava expressamente a Lei municipal nº. 3.811/87.

Diferentemente do diploma legal anterior, a Lei municipal nº. 4.436/91 designava ao Conselho de Meio Ambiente de Salvador um caráter normativo para as suas deliberações, estando o âmbito de suas atribuições elencadas no art. 1º da lei mais recente.

O licenciamento ambiental pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente no contexto da Lei nº. 4.436/91 teria um caráter vinculativo aos empreendimentos e atividades causadores de impactos ambientais, visto a natureza deliberativa do COMAM sob o novo diploma legislativo.

As competências licenciatórias do COMAM naquela Lei estavam arroladas no artigo 1º, incisos III, IV e V. O inciso III previa a competência do COMAM para a definição dos critérios e das condições para a aprovação de empreendimentos públicos e privados que

---

<sup>8</sup> PIRES-OLIVEIRA, Thiago Pires. *Op. Cit.* p. 46.

<sup>9</sup> MUNICÍPIO DE SALVADOR. *Relatório de atividades - 1990*. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 1991. p. 61-62. De acordo com este relatório de atividades da gestão do Prefeito Fernando José Guimarães Rocha, as ações da SEMADE se limitavam à defesa civil e a balneabilidade das praias, não havendo quaisquer referências a políticas públicas gerais em relação ao meio ambiente, e tampouco ao Conselho de Meio Ambiente.

ocasionem impacto ambiental. O inciso IV estabelecia a deliberação sobre os pedidos de licenciamento de empreendimentos e atividades que ocasionem impacto ambiental como outra atribuição do órgão colegiado. Por fim, o inciso V dispunha como competência do Conselho a avocação de projetos ou pedidos de instalação de empreendimentos e atividades que interfiram ou causem repercussão ao equilíbrio ambiental.

A composição prevista no art. 2º da Lei nº. 4.436/91 para aquele colegiado permite inferir que o mesmo seria preponderantemente social, visto o predomínio de representantes pertencentes a segmentos da sociedade civil organizada, tal como concebia Habermas. Os membros do COMAM formavam um colegiado de 24 (vinte e quatro) membros que se distribuíam da seguinte forma: 9 (nove) representantes do Governo Municipal; 2 (dois) do Poder Legislativo, sendo um pertencente à Comissão Parlamentar de Meio Ambiente; um representante de entidade empresarial; um representante de sindicatos de trabalhadores; um integrante do Ministério Público; um membro da Comissão de Meio Ambiente da OAB/BA (Ordem dos Advogados do Brasil/Seção Bahia); um pertencente à ABI (Associação Baiana de Imprensa); um representando a FABS (Federação de Associações de Bairros de Salvador); um representante dos Conselhos Regionais das AR's (Administrações Regionais); um membro representando associações civis de profissionais liberais; um representante dos conselhos profissionais; 2 (dois) membros pertencentes ao segmento comunidade científica indicados por universidades; e 2 membros representantes de organizações não-governamentais ambientalistas.

Sob o regime jurídico da Lei municipal nº. 4.436/91, o Conselho de Meio Ambiente do Município de Salvador poderia ser classificado como um órgão colegial preponderantemente social e de caráter deliberativo. Este regime bem contrário ao anterior, no que se refere ao poder normativo do COMAM, bem como a sua legitimação democrática, padeceu da inoperância institucional, de modo que inexistem registros de sua efetiva instalação e funcionamento durante a gestão do Prefeito que sancionou a citada Lei<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Em pesquisa efetuada na primeira semana de agosto de 2011 na Biblioteca da SEDHAM (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente), foram avaliados relatórios de atividades dos Governos de Mário de Mello Kértész (1985-1988), Fernando José Rocha (1989-1992) e Lídice da Matta (1993-1996). Somente neste último governo é que foi citada a instalação e funcionamento do COMAM, mesmo assim no último semestre do Governo.

Uma particularidade da primeira fase foi a existência de dois regimes jurídicos distintos para o COMAM, em que um era a antítese do outro, o que evidencia uma descontinuidade no processo histórico de institucionalização do Conselho de Meio Ambiente no Município de Salvador. Cumpre ressaltar que no plano político<sup>11</sup>, os Prefeitos que sancionaram as leis eram integrantes do mesmo partido político, todavia, acabaram rompendo politicamente, o que explica a descontinuidade no projeto de institucionalização do Conselho.

A realidade política narrada acima evidencia o papel do direito como um “elo de ligação entre o poder político e o Estado”, de maneira que as leis promulgadas pela Municipalidade, na realidade traduziriam escolhas políticas de um determinado governo e, por conseguinte, da própria administração pública, visto que de acordo com Kaline Davi “o governo e a administração são fases de um mesmo processo”<sup>12</sup>.

Cumpre esclarecer ainda que a Lei nº. 4.436/91, apesar de ter uma proposta mais democratizante para a administração municipal, padecia do mesmo mal que atingiu a Lei anterior: a ineficácia social. Dessa forma, o Conselho Municipal de Meio Ambiente continuava sem ter sido implementado *de facto* em que pese ter sido criado *de jure*<sup>13</sup>.

### 3.2 Segunda Fase

A mudança da realidade institucional do COMAM somente ocorreria com a devida instalação e funcionamento do Conselho, o que somente se realizou no segundo semestre de 1996. Portanto, passou-se uma década para que esse órgão colegiado alcançasse uma existência *de facto*. Esta nova realidade inaugurou uma nova etapa no processo histórico de institucionalização do Conselho de Meio Ambiente em Salvador, a qual foi convencionada neste trabalho como “segunda fase”.

Dessa forma, a segunda fase surgiu em 1996 com a instalação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e foi marcada pela situação precária que se encontrava a Municipalidade naquela época, situação esta decorrente da crise política envolvendo a relação entre o Estado

---

<sup>11</sup> NASCIMENTO, Maria de Fátima Pereira do. *Op. cit.* p. 120-121. Narra a autora que o radialista Fernando José G. Rocha fora eleito Prefeito de Salvador com o apoio político do seu antecessor, Mário Kértész, sendo que ambos pertenciam ao PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Entretanto, as relações entre ambos “começaram a se deteriorar” com a divulgação por parte de Fernando José Rocha de dívidas públicas contraídas na gestão anterior que teriam lesado o erário público, prejudicando sua administração, o que culminou em uma crise de governabilidade associada com a saída de agentes políticos ligados a Kértész do governo municipal.

<sup>12</sup> DAVI, Kaline Ferreira. *A dimensão política da administração pública sob a ótica de um direito administrativo constitucionalizado*. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador. p. 37.

<sup>13</sup> PIRES-OLIVEIRA, Thiago Pires. *Op. Cit.* p. 48.

da Bahia e a Prefeitura Municipal de Salvador combinada com o “estrangulamento financeiro do Município de Salvador”<sup>14</sup>.

Durante essa fase em que se tentou concretizar o funcionamento do COMAM, foi aproveitado o arcabouço jurídico deixado pelo governo anterior, a Lei municipal nº. 4.436/91, que constituiu o fundamento jurídico e disciplinou a estrutura administrativa necessária para a instalação do Colegiado, o que, de acordo com o Relatório de Atividades para o ano de 1996 da Prefeitura Municipal de Salvador, teria sido iniciado no mês de julho daquele ano<sup>15</sup>, após a designação dos membros do órgão colegial pelo Decreto sem número de 24 de abril de 1996, o qual nomeou os primeiros conselheiros, titulares e suplentes, da história do COMAM.

Durante a gestão municipal 1993-1996, o Conselho Municipal de Meio Ambiente realizou oito sessões ordinárias reunindo os membros de seu Plenário e deliberou sobre 2 (dois) dos 220 (duzentos e vinte) processos administrativos de licenciamento ambiental que haviam sido analisados pela Secretaria de Meio Ambiente (SEMEA).

O COMAM, quando esteve submetido ao regime da Lei nº. 4.436/91 durante a segunda fase, expediu licenças ambientais nas seguintes resoluções que foram objeto de deliberação pelo Plenário conforme o quadro a seguir mencionado:

*Tabela 1*

Observa-se que as dificuldades enfrentadas pela Municipalidade não impediram que o Conselho conseguisse deliberar duas resoluções aprovando licenças ambientais. Entretanto, deve ser esclarecido que o órgão colegial funcionou e expediu tais atos administrativos sem

---

<sup>14</sup> IVO, Anete Brito Leal. Uma racionalidade constrangida: a experiência da governança urbana em Salvador. *Caderno CRH*, Salvador, nº. 26/27, jan./dez. 1997. p. 111-112. Anete Ivo lista uma série de problemas que criaram a crise de governabilidade da Gestão Lídice da Matta (1993-1996), destacando-se “o endividamento da Prefeitura com empreiteiras (...) e o comprometimento com o pagamento da folha de pessoal, além dos ajustes do Plano Real, que envolveu o pagamento da dívida com o governo federal”, o que restringiu “drasticamente a capacidade do governo municipal de implementar políticas”. Outros fatos contribuintes para a citada crise foram cerco da mídia, o governo paralelo perpetrado pelo Estado em áreas de competência municipal e também o bloqueio de verbas pelo Governo do Estado, além da própria fragilidade no arco de alianças partidárias.

<sup>15</sup> MUNICÍPIO DE SALVADOR. *Relatório de atividades - 1996*. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 1996. Passim.

possuir um regimento, amparado diretamente na Lei municipal nº. 4.436/91, com as alterações feitas pela Lei municipal nº. 5.045/95, situação que perdurou por meses.

Em tese aquele quadro somente mudaria com o Decreto municipal nº. 11.522/96 o qual aprovava um efêmero Regimento que foi publicado no Diário Oficial do Município de Salvador em 31 de dezembro de 1996, o último dia de gestão da Governante daquele período histórico.

O Decreto nº. 11.522/96 havia aprovado um regimento que regulamentava as normas da alterada Lei nº. 4.436/91, sendo que a principal diferença constatada residia na composição do Conselho, pois a citada composição era prevista originalmente no art. 2º da antiga Lei do COMAM delimitada em 24 (vinte e quatro) membros, sendo que com a nova redação dada pelo art. 15 da Lei municipal nº. 5.045/95 e o art. 2º do Regimento aprovado pelo Decreto nº. 11.522/96 havia reduzido o Plenário do COMAM, estabelecendo uma composição de 18 (dezoito) conselheiros que mantinha o caráter preponderantemente social do colegiado.

A composição do COMAM pelas alterações da Lei nº. 5.045/95 e o Regimento de 1996, que sequer chegou a ser aplicado em razão do curto tempo de sua vigência, era estruturada nos seguintes moldes: quatro representando o Governo Municipal; um pertencente à Câmara de Vereadores; um integrante do Ministério Público; um representante de Federação Patronal; um representante de entidade sindical de trabalhadores; um pertencente a comunidade científica indicado pelas Universidades; um representante da Federação de Associações de Bairros de Salvador (FABS); dois membros indicados por entidade, ordem ou conselho de fiscalização profissional; e seis conselheiros representantes de organizações não-governamentais ambientalistas<sup>16</sup>.

### 3.3 Terceira Fase

A transitoriedade do citado Regimento de 1996 decorreu do fato de o Prefeito sucessor ter editado o Decreto municipal nº. 11.526/1997 que revogou expressamente o Regimento do COMAM no segundo dia de seu governo em dois de janeiro de 1997, o que fez desse primeiro regimento um diploma normativo de *vita brevissima* cuja duração foi de dois dias, ou melhor, 48 (quarenta e oito) horas.

---

<sup>16</sup> Conforme preconizava o art. 2º do Regimento aprovado pelo Decreto municipal nº. 11.522, de 30 de dezembro de 1996, publicado na edição do Diário Oficial do Município de Salvador de 31 de dezembro de 1996.

A partir desse ato administrativo, o decreto que revogou o Regimento do COMAM, foi inaugurada a terceira fase da história do COMAM. Esta etapa foi caracterizada por uma interrupção institucional do funcionamento do órgão colegiado e por um abandono de quaisquer iniciativas visando consolidar a participação popular no âmbito da administração municipal<sup>17</sup>.

Apenas para ilustrar como se deu o princípio da participação no novo projeto governamental fruto das eleições municipais de 1996, uma das medidas adotadas durante o período do Governo Municipal de 1997-2004 que desagradou a sociedade civil e foi encarada como um cerceamento à participação popular foi o encaminhamento, feito no ano de 2000, pelo Prefeito de dois projetos de lei que visavam reduzir o número de conselhos do Conselho Municipal de Saúde (CMS) de 32 (trinta e dois) para a metade (dezesesseis) e definia “que a presidência daquele Conselho não seria mais eleita pelos conselheiros, mas ocupada pelo secretário municipal de saúde”<sup>18</sup>.

A pressão social naquela época fez com que o gestor municipal acabasse cedendo parcialmente, sendo mantido que o Presidente do CMS seria eleito pelos conselheiros, por outro lado, foi concretizada a redução do número dos conselheiros para a metade, ou seja, dezesseis membros<sup>19</sup>.

Comentando sobre a administração ambiental do Município de Salvador durante a terceira fase do COMAM, afirma Rosely Sampaio que aquele modelo de gestão:

Revela, ainda, uma concepção política resistente à democratização do processo de tomada de decisão, com pouca, ou nenhuma, articulação com a sociedade civil e permeável aos interesses privados. Ademais, pautada em uma concepção tradicional da gestão urbana que não considerou como estratégico a articulação entre o ambiental e o urbano no planejamento e gestão da cidade<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Esse modelo perdurou pelo Governo do, então, Prefeito Antônio Imbassahy (1997-2004) que administrou Salvador por dois mandatos seguidos.

<sup>18</sup> MILANI, Carlos R.S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006. p. 191.

<sup>19</sup> MILANI, Carlos R.S. *Op. cit.*, p. 191-192.

<sup>20</sup> SAMPAIO, Rosely Moraes. *Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental na cidade da Bahia (2005-2008)*. 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) - Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia. Salvador. p. 67.

### 3.4 Quarta Fase

A quarta fase é a etapa atual em que se encontra o processo histórico de consolidação do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Salvador como um instrumento de participação popular na tomada de decisões governamentais de âmbito local em relação ao meio ambiente e que pretende concretizar o princípio democrático no direito ambiental municipal.

Esta fase foi forjada em um contexto marcado pela retomada da autonomia municipal no domínio ambiental quando houve a ruptura do modelo político hegemônico (o “carlismo”) que vigorou na Bahia até a primeira metade da primeira década do século XXI, época em que o referido modelo político foi derrotado eleitoralmente por um candidato opositorista<sup>21</sup> apoiado por uma ampla frente de partidos políticos<sup>22</sup>.

A quarta fase do COMAM é inaugurada no ano de 2005 com a promulgação da Lei municipal nº. 6.916, de 29 de dezembro, a qual “dispõe sobre as atribuições, a estrutura e a composição do Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMAM”. Esta Lei incluía o COMAM no rol dos instrumentos de participação previstos no art. 156 da Lei do Plano Diretor Urbano de 2004 e disciplinava juridicamente o órgão colegiado ao preceituar normas regulando as atribuições administrativas do órgão, sua estrutura e composição.

Uma das particularidades desta fase reside na celeridade com que se implementou a Lei nº. 6.916/2005, diploma legal que recriou o Conselho de Meio Ambiente no Município de Salvador, visto que em março de 2006 foram nomeados os conselheiros que integrariam o Plenário do COMAM, conforme o decreto s/nº de 22 de março de 2006.

Após várias discussões pelos próprios membros do Conselho, o Plenário do COMAM deliberou pela aprovação do Regimento do órgão colegiado, remetendo o mesmo para o Prefeito Municipal que expediu o Decreto nº. 16.940/2006, diploma regulamentar que trata do regimento do COMAM e concretiza as normas legais previstas na Lei de recriação do COMAM.

Desde então o Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM) tem funcionado com relativa regularidade, tendo realizado até novembro de 2011 o total de 43 (quarenta e três) sessões ordinárias, duas audiências públicas, estando a sua composição no terceiro mandato e

---

<sup>21</sup> SAMPAIO, Rosely Moraes. *Op. cit.*, p. 67.

<sup>22</sup> Trata-se do Prefeito João Henrique Barradas Carneiro cujo Governo durou dois mandatos (2005-2012).

ainda tendo deliberado 41 (quarenta e uma) Resoluções envolvendo licenças ambientais e procedimentos *interna corporis*.

Os fundamentos jurídicos para o COMAM nesta quarta fase residem na Lei Orgânica do Município de Salvador de 1990, na Lei de Recriação do COMAM (Lei nº. 6.916/2005), no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei nº. 7.400/2008) e no Decreto municipal nº. 16.940/2006.

O art. 221 da Lei Orgânica do Município de Salvador (LOMS) define este colegiado ambiental como “órgão superior da administração da qualidade ambiental”, tendo este órgão colegial competência “para organizar, coordenar e integrar as ações de organismos da administração pública e da iniciativa privada”.

Além da norma referida acima, a Lei Orgânica do Município de Salvador prescreve no seu art. 233, § 1º, que a iniciativa legislativa do Código de Defesa do Meio Ambiente compete ao Conselho Municipal do Meio Ambiente, o qual, por meio de sua Presidência, encaminha o projeto de lei para a Câmara Municipal, onde irá prosseguir o devido processo legislativo.

E ainda o art. 235 da LOMS prevê a competência do Conselho Municipal do Meio Ambiente para deliberar sobre procedimentos de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com potencial de impacto ambiental local.

A Lei municipal nº. 7.400/2008 que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) também traz diversas normas tratando do Conselho de Meio Ambiente. Inicialmente, a fundamentação deste Conselho na Administração Ambiental Municipal se ampara no art. 18, incisos III e V, do PDDU que prevê como princípios da política ambiental do Município de Salvador: “a consideração da transversalidade e da participação da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas” (inciso III) e “a cooperação do Poder Público e da sociedade civil na implementação da Política Municipal de Meio Ambiente” (inciso V).

O art. 29, inc. IV, do PDDU/2008 vai estabelecer uma competência administrativa para o COMAM como diretriz para as atividades de mineração no território municipal. A citada atribuição do Conselho consistiria no estabelecimento de critérios e procedimentos para a instalação de Comissão Técnica de Garantia Ambiental (CTGA) pelas empresas mineradoras, todavia, em caráter subsidiário ao Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM) ou no que se refere especificamente às intervenções de impacto local.

O art. 37, II, do PDDU/2008 insere o COMAM na estrutura institucional do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) e o define como “órgão de participação direta da sociedade civil na elaboração da Política Municipal de Meio Ambiente”.

O art. 38, II, do PDDU/2008 prevê que a Conferência Municipal do Meio Ambiente, um fórum de mobilização da sociedade civil em relação ao meio ambiente que deverá ser convocado sempre previamente à Conferência Estadual, poderá propor alterações na natureza e atribuições do COMAM, opinando sobre sua estrutura e composição e ainda podendo sugerir a formação de Câmaras Técnicas e grupos de trabalho. Todavia, estas deliberações da Conferência não terão natureza vinculativa, mas recomendatória, cabendo ao Legislativo ou Executivo e até mesmo o COMAM, no que for de competência de cada órgão, decidir pela adoção ou não daquilo que foi deliberado por esse fórum.

O art. 276, § 2º, do PDDU/2008 contém uma norma importante para a compreensão do licenciamento ambiental no Município de Salvador, ao estabelecer a atribuição do COMAM para se manifestar em empreendimentos e atividades que sejam passíveis de EIA/RIMA e no § 3º do mesmo artigo prevê uma tipificação de quais são esses empreendimentos e atividades, norma esta que é bastante influenciada pelo art. 2º da Resolução nº. 01/86 do CONAMA<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Dispõe a Lei nº. 7.400/08, no seu artigo 276, § 3º, que: “§ 3º Dependerá de apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório o licenciamento ambiental dos seguintes empreendimentos e atividades: I - estradas de rodagem com 02 (duas) ou mais faixas de rolamento; II - ferrovias; III – portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; IV - aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, art. 48, Decreto-Lei Federal nº 32, de 18 de novembro de 1966; V - oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários; VI - linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230 Kv; VII - obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d’água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques; VIII - extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão); IX - extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração; X - aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos sólidos, tóxicos ou perigosos; XI - usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW; XII - complexo e unidades industriais e agro-industriais (petro-químicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos); XIII - distritos industriais e Zonas Estritamente Industriais – ZEI; XIV - exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 (cem) hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental; XV - projetos urbanísticos, acima de 60 (sessenta) hectares ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a

O art. 280 do PDDU/2008 dispõe sobre normas gerais aplicáveis aos procedimentos administrativos de licenciamento urbanístico e ambiental e estabelece uma exigência legal que consiste no dever do Legislativo Municipal de criação de uma norma municipal visando regulamentar tais procedimentos. O art. 280, parágrafo único, IV, do PDDU/2008 enfatiza a atribuição do COMAM para atuar no licenciamento ambiental em que houver análise de significativo impacto ambiental.

A Lei de Recriação do COMAM (Lei municipal nº. 6.916/2005) e o Regimento do COMAM de 2006 (Decreto municipal nº. 16.940/2006) são também diplomas normativos que fundamentam a atuação desse órgão superior da Política Municipal de Meio Ambiente de Salvador.

O diploma legal que recriou o Conselho versa sobre a competência, estrutura e composição do Conselho, enquanto que o diploma regimental regulamenta tais aspectos legais, disciplinando elementos *interna corporis* do COMAM, como as atribuições dos órgãos internos, procedimentos, realização de sessões, entre outros.

Em 29 de dezembro de 2011, a Câmara Municipal de Salvador aprovou a Lei Municipal nº. 8.167/2012, que dispõe sobre a nova Lei de Ordenamento do Uso do Solo (LOUOS), a qual promoveu alterações legislativas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, tendo em vista a Copa do Mundo de Futebol de 2014, evento internacional que Salvador irá sediar em conjunto com outras onze cidades, afetando, inclusive, de forma direta os marcos regulatórios do COMAM, do Conselho Municipal de Salvador e, por consequência, de toda a idéia de governança democrática da Coisa Pública soteropolitana.

A nova LOUOS de 2012 extirpou a natureza deliberativa dos órgãos colegiados COMAM, relativo ao meio ambiente, e Conselho Municipal de Salvador, relativo à política urbana. Em relação ao COMAM, tal mudança da natureza do órgão ocorreu, pois a referida Lei derogou normas constantes na Lei Municipal nº. 6.916/2005, excluindo os dispositivos diretamente relacionados com os poderes deliberativos do colegiado.

Entre diversas ponderações jurídicas que poderiam ser feitas a esse diploma legal, merece consideração uma dúvida particular em relação à referida mudança: em que situação ficaria o artigo 235 da Lei Orgânica do Município de Salvador? Afinal, dispõe o citado dispositivo que “O Município deverá consultar o Conselho Municipal do Meio Ambiente

---

critério da SMA; XVI - qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a 10 (dez) toneladas por dia.”

quando da concessão de licenças para obras e atividades com potencial de impacto ambiental, nos casos não apreciados pelos órgãos congêneres do Estado e União”.

Esse dispositivo normativo antes era interpretado como fundamento para a concessão das licenças ambientais pelo COMAM em conjunto com a Lei nº. 6.916/2005. Tal interpretação era possível em face da legislação anterior. Com a alteração da Lei nº. 6.916/2005 pelo art. 160 da nova LOUOS de 2012, houve uma ruptura do marco regulatório que amparava tal interpretação sistemática, de maneira que o texto do art. 235 deverá ser interpretado de forma literal, com a expressão “deverá consultar” denotando o caráter consultivo do Colegiado.

Essas indagações relativas à configuração do novo marco regulatório da gestão ambiental municipais, no entanto, encontram-se paralisadas em virtude um fato novo que suspendeu o supostamente anunciado refluxo na quarta fase do COMAM, em virtude do ajuizamento pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Bahia da ADIN estadual nº. 0303489-40.2012.8.05.0000-0, a qual questionava diversos dispositivos da Lei Municipal nº. 8.167/2012, a nova LOUOS, em face de diversos dispositivos da Constituição Estadual da Bahia, notadamente o seu art. 64.

O Tribunal de Justiça do Estado da Bahia apreciou a referida ADIN, relatada pelo Desembargador José Edivaldo Rocha Rotondano, em 27 de junho de 2012, e decidiu pelo deferimento da medida cautelar, suspendendo diversos dispositivos da nova LOUOS de 2012, incluindo o art. 160 que alterou a estrutura, composição e atribuições do COMAM, conforme se observa da seguinte ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ALTERAÇÃO DE PLANO DIRETOR. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. AFRONTA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. LIMINAR CONCEDIDA.

1. A ampla e efetiva participação popular deve ser garantida para a elaboração de norma que implique em alteração do plano diretor do desenvolvimento urbano da cidade do Salvador, sob pena de violação ao disposto no art. 64 da Constituição estadual.

2. A grande alteração do planejamento urbanístico da cidade, a supressão de parque ecológico e modificação no sistema de áreas ambientais, somados à concessão de licenças para construir expedidas à luz do que dispõem os artigos da lei apontados como inconstitucionais, demonstram risco de dano grave e irreparável para o interesse público.

3. Presentes os requisitos necessários e indispensáveis à concessão da providência sumária, deve esta ser deferida a fim de resguardar-se a utilidade do provimento final almejado. (Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, ADIN nº. 0303489-40.2012.8.05.0000-0, rel. Des. José Edivaldo Rocha Rotondano, órgão: Pleno, julg. 27 jun. 2012).

Considerando que essa mudança ocorreu no final de uma gestão municipal e tendo em vista que a referida alteração legislativa se encontra *sub judice* por causa da medida cautelar proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, a qual suspendeu em caráter *ex tunc* os efeitos do art. 160 da nova LOUOS de 2012. Portanto, o Tribunal de Justiça suspendeu temporariamente as alterações feitas no COMAM, mantendo o colegiado ambiental a mesma estrutura, composição e competência que dispunha antes da promulgação da citada LOUOS.

Dessa realidade, pode-se inferir que a democratização da governança ambiental no Município de Salvador se encontra em um impasse entre os anseios de um fluxo em direção à emancipação da sociedade civil soteropolitana com a esfera pública local gozando do acesso a instituições participativas como o COMAM e as barreiras proporcionadas por um refluxo no empoderamento social protagonizadas pelos “fatores reais de poder”, para utilizar uma clássica expressão cunhada por Ferdinand Lassalle.

#### 4. CONCLUSÕES

A história da democratização da governança ambiental no Município de Salvador se caracteriza como um processo histórico pautado pela descontinuidade, situação esta derivada das posturas político-ideológicas dos gestores públicos municipais no tocante à implementação da participação popular na tomada de decisões governamentais.

A democracia ambiental configura-se como uma nova forma de governança, a qual se encontra amparada pela adoção do desenvolvimento sustentável como paradigma de gestão associado com o respeito às normas jurídicas de proteção ambiental e ainda o estímulo ao surgimento de uma esfera pública que permita aos cidadãos participarem da *Res Publica*.

Somente a consolidação da participação social na tomada de decisões governamentais permitirá que os entes locais concretizem a norma constitucional contida no art. 225 que assegura o dever de cooperação entre Estado e sociedade.

Verifica-se que, assim como ocorre em diversos entes locais pelo Brasil, têm havido diversas iniciativas governamentais e legislativa no sentido de tornar o ordenamento jurídico municipal de Salvador em uma arquitetura institucional que confira um papel secundário aos colegiados ambientais, como é o caso do COMAM.

Portanto, faz-se necessário repensar o atual modelo de órgãos colegiados para que seja aprofundada a democracia que se anseia com essa forma de participação social e, então, tais colegiados virem a ser efetivamente mecanismos de democracia participativa e não quedarem

se na função contemporânea de meros instrumentos de legitimação dos detentores do poder em ocasião, como tem sido a tônica em muitas administrações locais.

## 5. REFERÊNCIAS

DAVI, Kaline Ferreira. *A dimensão política da administração pública sob a ótica de um direito administrativo constitucionalizado*. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2008.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. A trajetória de democratização da gestão municipal em Recife e Salvador: escolhas políticas e processo decisório. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v. 10, n. 27, mai./ago. 2003.

IVO, Anete Brito Leal. Uma racionalidade constringida: a experiência da governança urbana em Salvador. *Caderno CRH*, Salvador, nº. 26/27, jan./dez. 1997.

MILANI, Carlos R.S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006.

MUNICÍPIO DE SALVADOR. *Relatório de atividades - 1990*. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 1991.

MUNICÍPIO DE SALVADOR. *Relatório de atividades - 1996*. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 1996.

NASCIMENTO, Maria de Fátima Pereira do. *A participação cidadã no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador*. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania). Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2008.

PIRES-OLIVEIRA, Thiago. *Regime Jurídico do Processo Administrativo de Licenciamento Ambiental no Conselho Municipal de Meio Ambiente de Salvador (COMAM)*. 2011. Monografia (Especialização em Direito do Estado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

PIRES-OLIVEIRA, Thiago. *Democracia Participativa e Conselho Nacional do Meio Ambiente*. Curitiba: Juruá, 2016.

SAMPAIO, Rosely Moraes. *Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental na cidade da Bahia (2005-2008)*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) - Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2009.