

PARECER JURÍDICO – PGM N°. 038/2020

Processo Administrativo SMA n°. 004/2017/002/2019

Empreendimento: **POLISOPRO EMBALAGENS LTDA**

RELATÓRIO

Cuida-se de processo administrativo referente ao **Licenciamento Ambiental** de atividades de empreendimento situado em Extrema, encaminhado pela **Secretaria Municipal de Meio Ambiente**. Eis o relato do necessário. Vieram-me os autos para análise jurídica e elaboração do respectivo Parecer.

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ele envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de eventuais minutas e seus anexos. Importante salientar que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.¹

De outro lado, cabe esclarecer que, em geral, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, no entendimento deste

¹ Conforme enunciado n°. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU: “A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, **evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade**, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.” (grifamos)

signatário, óbice ao regular prosseguimento do feito. Cumpre observar, por fim, que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade poderão ser apontadas para fins de sua correção.

REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO

De acordo com o **art. 22 da Lei Federal nº. 9.784/1999²**, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. No mesmo sentido dispõem os **artigos 15 a 19 da Lei Estadual Mineira nº. 14.184/2002**. Com efeito, o processo administrativo referente ao licenciamento ambiental deverá observar as normas que lhe são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos necessários à sua instrução, cujas folhas deverão ser numeradas seqüencialmente e rubricadas. **Os autos do processo ora submetidos à análise se encontram regularmente formalizados, em conformidade com o ordenamento jurídico pertinente.**

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Consoante preceitua o artigo 225 da Constituição da República, 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. Destarte, a proteção do bem ambiental é de interesse público; tendo em vista o princípio da intervenção estatal obrigatória, o Estado deve administrá-lo contando com a participação da sociedade, já que a política de proteção ambiental visa o equilíbrio entre as forças econômicas e ambientais, objetivando atender as necessidades atuais sem comprometer as futuras gerações. Desta feita, o licenciamento ambiental é a medida pelo qual o Poder Público procura controlar as atividades que degradam ou que podem causar

² **Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.**

§ 1º. Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

§ 2º. Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.

§ 3º. A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo.

§ 4º. O processo deverá ter suas páginas numeradas seqüencialmente e rubricadas.

degradação ao meio ambiente. A importância dessa medida é tamanha, que a instalação ou funcionamento de determinada atividade poluidora não funcionará sem a devida licença ambiental.

Assim, vê-se que o licenciamento ambiental é um instrumento através do qual o legislador conseguiu compatibilizar os princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da propriedade privada **com o princípio da defesa do meio ambiente**. Tanto é que o parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal, o mesmo dispositivo onde estão previstos fundamentos e princípios da ordem econômica, dispõe expressamente: “Art. 170 (...) Parágrafo único – É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, **salvo nos casos previstos em lei.**”

Nesse sentido, o licenciamento ambiental é um instrumento utilizado no Brasil com o objetivo de exercer controle prévio e de realizar o acompanhamento de atividades que utilizem recursos naturais, que sejam efetivas ou potencialmente poluidoras, ou que possam causar degradação do meio ambiente, tratando-se de instrumento introduzido no país com a Lei Federal nº. 6.938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente). Nesse sentido, o licenciamento ambiental passou a ser exigido pela Lei 6.938/81 **para toda e qualquer atividade utilizadora de recursos ambientais**, pelo que se entende “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”, conforme definido no inciso V do Art. 3º da citada lei, ou simplesmente **para a atividade que seja efetiva ou potencialmente causadora de impacto ambiental:**

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

O próprio texto constitucional, no Capítulo VI do Título VIII, afirma ser o meio ambiente **bem de uso comum do povo**, ou seja, aqueles bens que por determinação legal ou por sua própria natureza são necessários ou úteis a todos os indivíduos e que, por isso, não devem se restringir ao uso ou fruição particular de ninguém. Todos os bens públicos que se enquadram nesta categoria devem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade do consentimento do Poder Público.

Segundo Leme Machado, a intervenção do Poder Público em matéria ambiental fundamenta-se na prevenção do dano. Acrescenta este autor que a defesa do meio ambiente, como se depreende do próprio texto constitucional, não é uma faculdade, e sim um **dever constitucional**. Em âmbito legal, mais especificamente na Lei Federal nº. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, o legislador conceituou meio ambiente como sendo: “Art. 3º – Para os fins previstos nessa lei, entende-se por: **I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações, de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas**”.

Pode-se afirmar, assim, que o licenciamento ambiental é um instrumento que possibilita a coexistência entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente. Tal procedimento configura expressão do poder de polícia do Estado. Por isso Edis Milaré conceitua o licenciamento ambiental como **uma ação típica e indelegável do Poder Executivo, na gestão do meio ambiente, por meio da qual a Administração Pública procurar exercer o devido controle sobre as atividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente**. Roberto Fink, por sua vez, conceitua o licenciamento ambiental como o procedimento mediante o qual o órgão ambiental competente verifica se a atividade potencial ou significativamente poluidora que se pretende implementar ou que já esteja implementada **está realmente em consonância com a legislação ambiental e com as exigências técnicas necessárias**.

Noutro norte, conforme determina o art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal de 1988, **todos os entes federados possuem competência para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, assim como para preservar as florestas, a fauna, a flora e os recursos hídricos, para as presentes e futuras gerações**, em homenagem ao princípio da solidariedade intergeracional (*que busca assegurar a solidariedade da presente geração em relação às futuras, para que também possam usufruir, de forma saudável, dos recursos naturais*). Ademais, ainda sobre a competência atribuída aos Municípios, nos termos da Resolução CONAMA 237/97, temos que:

*Art. 6º - **Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.***

*Art. 7º - **Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.** (grifos nossos)*

DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL

No município de Extrema/MG, o licenciamento ambiental foi instituído pela **Lei Municipal nº. 1.829, de 17 de setembro de 2003** (Política Municipal de Meio Ambiente), cujo artigo 7º determina que (*verbis*):

Art. 7º - A instalação, ampliação ou funcionamento de fonte de poluição e demais atividades que degradem o meio ambiente, cujos impactos ambientais não ultrapassem os limites territoriais do município ficam sujeitos ao licenciamento ambiental, a ser realizado pelo CODEMA, após exames ambientais cabíveis.

Parágrafo único. O CODEMA só aprovará a instalação, construção, ampliação ou funcionamento de fonte causadora de poluição e atividades que degradem o meio ambiente após o licenciamento a que se refere a “caput” deste artigo, sob pena de responsabilização nos termos da lei e nulidade dos seus atos.

No mesmo sentido dispõe o Decreto regulamentador da referida legislação – **Decreto Municipal nº. 1.782/2006**, do qual se extrai (*verbis*):

Art. 9º - O CODEMA no exercício de sua competência de controle ambiental, expedirá as seguintes licenças:

I – Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II – Licença de instalação (LI), autorizado o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III – Licença de Operação (LO), autorizado, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Previas e de Instalação.

(...)

SEÇÃO III

Do Licenciamento Corretivo

Art. 12 - Caso a etapa prevista para a obtenção de Licença Prévia (LP) ou Licença de Instalação (LI) esteja vencida, o licenciamento não será expedido,

não desobrigando o interessado da apresentação ao CODEMA dos estudos que comprovem a viabilidade ambiental do empreendimento, seja para a obtenção da Licença de Instalação, se o empreendimento ainda estiver em fase de instalação, seja para obtenção da Licença de Operação (LO), se já estiver operativo.

E, a fim de regulamentar, no âmbito municipal, os critérios para classificação de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de licenciamento ambiental, em dezembro de 2006 foi editada a **Deliberação Normativa CODEMA nº. 01/2006**, em cujo Anexo Único encontra-se a listagem de atividades passíveis de licenciamento pelo Município, com seus respectivos códigos para enquadramento.

Não obstante, em 08/06/2018, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental, no uso de suas atribuições legais, aprovou a **Deliberação Normativa CODEMA nº. 017/2018**, promovendo importantes alterações, bem como a inclusão de dispositivos legais, na **Deliberação Normativa CODEMA nº. 01/2006**, inclusive com a substituição de seu Anexo Único (*Listagem de atividades passíveis de licenciamento ambiental*).

DO LICENCIAMENTO EM PAUTA

Inicialmente, vale destacar que o presente processo administrativo **refere-se à inclusão de atividades para empreendimento já licenciado perante o Município de Extrema, possuindo, assim, natureza ampliativa.** Em análise da documentação coligida aos autos, observa-se que as atividades ora em análise (que serão adicionadas) **são passíveis de licenciamento ambiental no âmbito municipal**, consoante disposto na **Deliberação Normativa CODEMA nº. 01, de dezembro de 2006**. Nos termos do Parecer Técnico emitido pela SMA, verifica-se que o empreendimento exerce atividades constantes na listagem prevista no Anexo Único da referida DN.

Outrossim, os parâmetros estabelecidos na mesma Deliberação Normativa para tais atividades **culminaram em seu enquadramento como CLASSE 01 (UM)**. Não há dúvidas, ainda, quanto à possibilidade da atividade ser realizada no local, conforme estabelecido no Plano Diretor Municipal e, ainda, conforme expressamente informado na **Certidão de Uso e Ocupação do Solo**, expedida pelo órgão competente, **atestando cabalmente que as atividades são admitidas no local.**

Sobreleva notar, por fim, que a licença ambiental em apreço, caso concedida pelo órgão competente (CODEMA), **estará condicionada ao integral cumprimento das exigências contidas no Anexo Único (Condicionantes)**, e não dispensa nem substitui a obtenção, pelo empreendimento, de outras licenças legalmente exigíveis, nos âmbitos federal, estadual e/ou municipal.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, em observância às normas legais, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e eventuais juízos de oportunidade e conveniência, **considerando os elementos de fato e de direito constantes no processo**, o presente Parecer Jurídico é no sentido de se **recomendar o DEFERIMENTO** do pedido formulado por **POLISOPRO EMBALAGENS LTDA**, opinando pela **concessão da Licença Ambiental** requerida neste processo administrativo.

Destaca-se a **obrigatoriedade da publicação da decisão do CODEMA sobre a Licença Ambiental**, nos termos do artigo 6º, inciso V da Lei Municipal nº. 1.829/2003, devendo o empreendedor, no caso de concessão da Licença Ambiental, comprovar, mediante envio à SMA de um exemplar da página do periódico para arquivamento no processo, **no prazo de 30 (trinta) dias**, contados da publicação.

Quanto ao prazo de validade da Licença de Operação, por se tratar de **AMPLIAÇÃO** de atividade (ampliação de atividade já licenciada, com inclusão de novas atividades), **este deverá ser fixado em função do prazo de validade remanescente da licença principal, ou seja (NESTE CASO), até 05/05/2021 – inteligência do item 2.7 da Instrução de Serviço SISEMA nº. 01/2018.**

É o parecer, sem embargo de opiniões divergentes.

Extrema, Estado de Minas Gerais, em 29 de maio de 2020.

Walace Aquino Ferreira

- Assessor Jurídico -

RE: 13.366 – OAB/MG: 163.686