PARECER JURÍDICO Nº _____/2021

PROJETO DE LEI Nº 67/2021

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 67/2021 de iniciativa do Prefeito Municipal de Porto Feliz que *"DISPÕE SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, CONFORME ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, conforme convênio celebrado entre a Prefeitura de Porto Feliz e a CETESB, datado de 13 de abril de 2010, o Município passou a licenciar algumas atividades de acordo com a realidade e legislação da época, tendo sido editada a Lei nº 4.870/2010 dispondo sobre a municipalização do licenciamento ambiental.

3. Informa, que com a publicação da Deliberação Normativa CONSEMA 01/18, que revogou a Deliberação de 2014 e é, atualmente, o documento válido para nortear o Licenciamento Ambiental Municipalizado faz-se necessário adequar a legislação às condições atuais exigidas.

4. Ademais, esclarece, que observadas as condições atuais vinculadas à legislação que rege a matéria, buscando dar maior agilidade ao Licenciamento Ambiental, tanto para procedimentos internos quanto para o licenciamento de pequenos empreendedores, trazendo maior facilidade e menos burocracia, seguindo, para tanto, atualizações promovidas pelo Decreto Estadual 62.973/17, assim como a existência do Via Rápida Ambiental – CETESB, cuja origem remota do Decreto 60.329/14, conforme ATA 318º reunião ordinária do CONSEMA.

5. Aduz, que no Município de Porto feliz, existem dezenas de Microempreendedores Individuais – MEI – que legalmente são passíveis de serem ambientalmente licenciados,

estreitanto laços com o empreendedorismo e demonstrando aos mesmos a importância da legalização ambiental.

6. Por fim, expõe que o MEI é isento de taxas, e seu licenciamento simplificado mostra-se uma opção salutar, além de garantido pela Lei Complementar Federal nº 123/2006 em seu artigo 4º.

7. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

8. Primeiramente, imperioso destacarmos, a autonomia política, financeira e administrativa que, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal) são dotados os Municípios, sendo estes competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou seja, possuem capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

9. A competência legislativa material privativa do Município enumerada na Constituição consiste, portanto, em tudo que interessa direta e imediatamente ao Município.

10. No caso em questão, o artigo 30, incisos I e II da Constituição da República disciplina que o Município poderá legislar sobre tudo aquilo que for do seu interesse, bem como suplementar a legislação federal e a estadual, *ipsis litteris*:

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

11. Da mesma forma, reza o artigo 6º, incisos I e II da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

"Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;
II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"

12. Assim sendo, a competência para dispor sobre a propositura em análise é concorrente entre os Entes da Federação, a teor do artigo 24, incisos VI e VIII, da Constituição Federal:

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)
VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
(...)
VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;"

13. Outrossim, não podemos olvidar, que é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, consoante artigo 23, inciso VI da Constituição Federal, o qual é reproduzido pelo artigo 7º, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, senão vejamos:

"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;"

> *"Art. 7º - É competência comum da União, do Estado e do Município:*
> *(...)*
> *VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;"*

14. A despeito da aparente contradição, a qual poderia conduzir ao entendimento de que o Município não teria competência para legislar sobre meio ambiente, já que esse Ente Federativo não é mencionado no *caput* do artigo 24, isso não significa, entretanto, que lhes tenham sito negado o direito de legislar sobre a questão, desde que observadas as condições estabelecidas pela própria Constituição Federal, quais sejam: tratar-se de assuntos de interesse local e respeitar o disposto nas legislações estadual e federal.

15. Ao tratar do tema, manifestou-se José Augusto Delgado[1]:

> *"No que se refere ao problema da competência concorrente, entendo que a Constituição Federal excluiu, de modo proposital, o Município. Não obstante assim se posicionar, permitiu, contudo, que o Município suplementasse a legislação federal e a estadual no que coubesse (art. 30, II, CF), com o que colocou ao alcance do Município, de modo não técnico, a competência concorrente. Dentro desse quadro, o Município pode legislar sobre meio ambiente (VI, art. 23), suplementando a legislação federal e estadual em âmbito estritamente local. Deve observar, apenas, que no âmbito da legislação concorrente (ou vertical) há uma hierarquia de normas: a lei federal tem prevalência sobre a estadual e municipal, e a estadual sobre a municipal."*

16. Portanto, verifica-se estar adequada a competência do Município, bem como a iniciativa para a

[1] Direito Ambiental e Competência Municipal, Revista Forense, vol. 317, p. 158.

deflagração do processo legislativo, não possuindo vício formal nesse ponto.

17. Todavia, quanto ao aspecto material, o art. 6º do Projeto confere à taxa de licenciamento natureza jurídica de preço público, o que é de todo equivocado.

18. Com efeito, sendo o Licenciamento Ambiental o exercício regular do poder de polícia administrativo por parte da Administração Pública, a contraprestação paga pelo contribuinte quando apresenta o projeto para licenciamento, tem natureza jurídica de taxa, e não de preço público.

19. Este, por sinal, também é o entendimento de Adriana de Oliveira Varela MOLINA[2], inspirada no pensamento de DI PIETRO e BANDEIRA DE MELLO:

> *"(...), entendemos que* ***o licenciamento ambiental não se trata de serviço público e, sim, de uma manifestação típica do poder de polícia administrativo*** *que, apesar de impor obrigação de fazer ao interessado, o seu objetivo é sempre uma abstenção, qual seja, evitar um dano oriundo do mau exercício do direito individual, consoante leciona a insigne autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro"* (MOLINA, 2002:54) *(g.n.)*

20. O mesmo caminho é trilhado pelo professor Paulo Affonso Leme Machado[3]:

> *"Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública* ***que limita ou disciplina direito,*** *interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público*

[2] MOLINA, Adriana de Oliveira Varela. "Comentários sobre a Natureza Jurídica do Licenciamento Ambiental e do Ato Administrativo Originário do Licenciamento Ambiental". In BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos (org). "10 anos da ECO-92: O Direito e o Desenvolvimento Sustentável". Instituto o Direito por um Planeta Verde. São Paulo-SP, 2002.

[3] MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. "Direito Ambiental Brasileiro". 10ª Edição. Malheiros, São Paulo-SP, 2002.

concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ***ao exercício de atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público*** *de cujas agressões possam decorrer poluição ou agressão à natureza."* (MACHADO, 2002:296) *(g.n.)*

21. Assim, para que o Município possa efetuar a cobrança de taxas de licenciamento ambiental deverá possuir lei (em sentido estrito) que preveja a cobrança da respectiva taxa. Repita-se, sem a adequada previsão normativa em Lei, o Município não poderá efetuar qualquer cobrança relacionada à taxa de licenciamento ambiental.

22. Isto porque, a atividade tributária é regida pelo Princípio da Legalidade Tributária e na ausência de previsão legal o administrador encontra-se impedido de cobrar o tributo (artigo 145, inciso II CRFB e artigo 77 do Código Tributário Nacional).

23. Com efeito, a lei local que instituir a taxa deverá dispor sobre seus elementos definidores (critérios material, temporal, espacial, pessoal e quantitativo), e poderá dispor sobre a destinação do produto da arrecadação do tributo em questão, o que se mostra de todo recomendável.

24. A respeito, trazemos à baila o julgado a seguir:

"Apelação Cível/Remessa Necessária – 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente – Mandado de Segurança – Ordem concedida pelo juízo de origem – Pedidos preliminares de reconhecimento de ilegitimidade passiva e de inadequação da via eleita – Em sendo a CETESB o ente responsável pela aplicação da norma questionada, por estar a emissão de licenças ambientais (mediante exigência de pagamento pelo serviço) circunscrita entre as atividades de controle da poluição que lhe foram delegadas por lei estadual, é ela que deve figurar no polo passivo da ação mandamental – Incidência do verbete da súmula 510 do STF –

Impetração que não se volta contra lei em tese, mas aos efeitos concretos advindos do Decreto nº 62.973/17 – Preliminares afastadas – **Pedido de mérito visando o reconhecimento da legalidade da cobrança do valor relativo ao licenciamento ambiental, baseado no Decreto estadual nº 62.973/2017 – "Taxas de licença" que vêm sendo exigidas pela CETESB como "preços públicos", nada obstante tenham evidente natureza de "taxa de serviço público"** – CETESB que, embora instituída na forma de "companhia de economia mista", exerce função pública essencial e com exclusividade, o que a autoriza a exercer poder de polícia na área ambiental – Natureza pública de sua atuação que foi reconhecida em 2018 pelo STF na Ação Originária 2.304 (Rel. Min. Roberto Barroso) – **Circunstância de que tenham sido majorados os valores das taxas de licença por decreto, bem como que estejam sendo cobradas há anos sem base em lei**, que em nada afetam a natureza jurídica da exação – Base de cálculo da taxa de poder de polícia que deve ter relação com o custo da atuação estatal, não podendo estar referenciada a fatos estranhos aos elementos que compõem o tributo – Estipulação da sujeição do pedido de licença a cálculo diferenciado, tendo como causa a concomitante necessidade de sua análise por órgão da administração direta (o GRAPROHAB), que é de manifesta ilegalidade – **Majorações do tributo derivadas de ato administrativo que estão em desacordo com os princípios legais e constitucionais que informam o Direito Tributário** – Precedentes. Recurso de apelação e remessa necessária desprovidos." (TJSP, AC 1050594-12.2018.8.26.0053, Relator Desembargador Otavio Rocha, Data de Julgamento 24/09/2020, 1º Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Data de Publicação 24/05/2021) *(g.n.)*

25. Por oportuno, extraímos do julgado acima colacionado manifestação do Relator Desembargador Otavio Rocha:

> *"Feitas essas observações, **parece já possível afirmar com tranquilidade, que as taxas de licenciamento ambiental** exigidas pela COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, a CETESB, **possuem natureza de "taxa de polícia", e não "preço público"** como se tem afirmado com frequência.*
> *(...)*
> *Essas razões, e mais as que foram incluídas ao longo da fundamentação deste julgamento, conduzem à conclusão geral de que **a CETESB, exercendo "serviço público essencial" consistente no controle da qualidade ambiental no Estado, em regime de exclusividade, como consequência de outorga por meio de lei específica, está impedida de exigir dos particulares, como contraprestação compulsória pela prática de atos compreendidos nessa finalidade – em particular os que são objetos desta ação mandamental –, qualquer exação que não se revista dos elementos constitutivos do tributo previsto no artigo 145, II, primeira parte, da Constituição Federal, c.c. os artigos 77 e 78, do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66, os quais, por certo, não guardam relação com a natureza de "preço público" reclamada pela apelante**." (g.n.)*

26. Por sua vez, fundamental destacarmos, que o art. 9º delega ao Decreto Executivo a regulamentação dos procedimentos do licenciamento ambiental, o que, por si só, a nosso sentir, é contraditório à finalidade do Projeto de Lei em análise, o qual se propõe justamente a regular o procedimento em âmbito local. Recomendável seria, portanto, que o Projeto de Lei já previsse tais procedimentos de modo genérico.

III – CONCLUSÃO

27. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, concluímos, com o devido respeito e acatamento, que a matéria, tal como se apresenta, não reúne condições para validamente prosperar, pelas razões alhures explicitadas.

28. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade.

29. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Projeto de Lei nº 67/2021 está amparado pelo artigo 6º, incisos I e II, da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, § 3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e § 1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO SIMBÓLICA – Na forma do artigo 218, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[4], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 15 de outubro de 2021.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada – OAB/SP 262.478

[4] Este Parecer contém 09 (nove) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.