Procedência: Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD
Subsecretaria de Inovação e Logística da SEMAD

Interessados: Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica da SEMAD
Subsecretário de Inovação e Logística da SEMAD

Número: 15.617

Data: 9 de março de 2016

Resumo: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. DIREITO AMBIENTAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. CUSTOS DE ANÁLISE. DEVOLUÇÃO AO EMPREENDEDOR. RESOLUÇÃO CONJUNTA SEMAD/IEF/FEAM 2.125/2014. COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE E DECISÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PARECERES ASJUR.SEMAD N. 13/2016 E N. 175/2015. ENTIDADE TITULAR DA RECEITA PÚBLICA. FEAM. ART. 31 DO DECRETO 45.825/2011. DELEGAÇÃO. POSSIBILIDADE. HIPÓTESE CONCRETA. ATIVIDADE COMPARTILHADA PELOS INTEGRANTES DO SISEMA. TRABALHO CONJUNTO. COMPLEMENTARIDADE E EFICIÊNCIA. QUESTÃO DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. RESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. PARECER AGE N. 15.507/2015. LEI ESTADUAL 14.184/2002. LEI DELEGADA N. 180/2011, REVOGADA PELA LEI ESTADUAL 21.972/2016, COM VIGÊNCIA A PARTIR DE 21/02/2016. DECRETO 45.824/2011. Ratificação das conclusões dos Pareceres ASJUR/SEMAD n. 175/2015 e n. 13/2016, com distinção para a situação concreta e recomendações.

RELATÓRIO

O Senhor Assessor Jurídico-Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável encaminha à Advocacia-Geral do Estado o expediente SIGED 0000916313712015/SIPRO 001036813702015-2, a pedido do Subsecretário de Inovação e Logística.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 345.179-1 - OAB/MG 91.[illegible]2

A matéria objeto de indagação diz respeito à competência para análise e decisão de pedidos de restituição de custos de análise de processos de licenciamento ambiental, cujos procedimentos estão materializados em nove pastas que acompanharam o expediente.

Conforme MEMO.SIL.SEMAD.SISEMA n. 24/2016, com base nas conclusões dos pareceres jurídicos n. 13/2016 e 175/2015, diante da divergência, nos termos do art. 2º da Resolução AGE n. 242/2009, os pontos conflitantes deveriam ser submetidos à apreciação do Advogado-Geral do Estado.

Foi-me distribuído o expediente, do qual consta o inteiro teor de três pareceres da ASJUR/SEMAD, de n. 13/2016; 175/2015 e 133/2015. Reitere-se que acompanharam a consulta nove pastas, contendo procedimento montados para decisão sobre pedidos de restituição de custos de análise de processos de licenciamento ambiental.

Feito o breve relatório, passamos ao exame.

PARECER

A análise jurídica a ser feita no presente parecer cinge-se, exclusivamente, à definição do órgão ambiental do SISEMA competente para analisar e decidir pedidos de restituição de valores pagos por empreendedores em processos de licenciamento ambiental e se estaria legalmente autorizada a delegação dessa competência.

É que a Procuradoria da FEAM entende que não se inclui na competência da Fundação a análise da viabilidade de restituição dos custos de licenciamento ambiental, conflitando, pois, com o entendimento fixado no Parecer ASJUR/SEMAD, no sentido de que "a FEAM, pessoa jurídica de direito público interno, constituída de personalidade jurídica própria, detentora de autonomia administrativa e financeira, é quem detém competência decisória para tratar dos seus recursos financeiros, visto ser a titular dos referidos créditos."

Entende-se que deve prevalecer o entendimento construído no Parecer ASJUR/SEMAD n. 175/2015 no que tange ao compartilhamento das atividades de competência do SISEMA, mantido na Lei 21.972/2016, com vigência a partir de 21 de fevereiro de 2016, cujo art. 3º, parágrafo único, que institui o Sistema

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AP

Estadual de Meio Ambiente e indica os órgãos e entidades que o integram, determina: Os órgãos e as entidades do SISEMA, para cumprir o disposto nesta Lei e promover a integração regional, poderão compartilhar a execução das atividades de suporte, os recursos materiais, a infraestrutura e o quadro de pessoal, nos termos de decreto.

Por outro lado, embora não mantida expressamente a competência fixada no inciso VII do art. 203 da revogada Lei Delegada n. 180/2011 pela Lei 21.970/2016 [VII - promover a arrecadação, a cobrança e a execução de créditos não tributários e de emolumentos decorrentes de suas atividade], fixou esta regra ampla de competência, ao determinar à FEAM "prestar o apoio técnico necessário aos órgãos e entidades integrantes do Sisema nos processos de regularização ambiental e no âmbito de sua atuação; V – exercer atividades correlatas." (art. 8º, incisos IV e V).

O advento da Lei 21.970/2016 não altera, pois, no ponto, as conclusões do Parecer ASJUR/SEMAD 175/2015, especialmente no que concerne à competência da FEAM para análise e decisão dos pedidos de restituição de custos de análise de processos de licenciamento ambiental.

Quanto às SUPRAM´s, que compõem a estrutura orgânica da SEMAD, atuam nos processos de licenciamento de classe 3 a 6, onde podem ser gerados eventuais valores para devolução, por delegação do COPAM.

A situação de devolução de custos é específica e não integra o mérito do processo de licenciamento.

O texto da Resolução Conjunta SEMAD/IEF/FEAM n. 2.125/2014, que estabelece os critérios de cálculo dos custos para análise dos processos de regularização ambiental no Estado de Minas, dispõe que pode haver direito à restituição de custos ao empreendedor na situação descrita no art. 5º, quando, calculado o valor final do custo efetivo de análise, ficar constatado o pagamento a maior(§ 2º) e esse fato é previsto para licenciamento de classes 3 a 6 da DN 74/04, cuja decisão do processo compete ao COPAM. Eis o teor do artigo:

> Art. 5º - Para o cálculo do valor final referente ao custo efetivo da análise dos processos de licenciamento ambiental de atividades

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 315.172-1 - OAB/MG 91.012

> classes 3 a 6, da DN nº 74/2004, ou outra que a venha substituir, será adotada Planilha de Custos a ser acostada nos respectivos processos.
> § 1º A planilha mencionada no caput deverá ser atualizada anualmente com o índice de correção da Ufemg.
> § 2º Na hipótese de pagamento pelo interessado de valor superior ao apurado pela planilha prevista no caput, o saldo remanescente será restituído ao empreendedor, desde que não seja inferior a 30% dos valores de referência estabelecidos nas tabelas dos Anexos I e II.
> § 3º Quando os custos de análise dos processos de licenciamento ambiental ultrapassarem os valores de referência estabelecidos no Anexo I, será cobrado o valor adicional aos custos efetivos, com exceção daquelas atividades constantes da Listagem G, da DN 74/2004, não podendo o valor máximo ultrapassar os limites da tabela do Anexo II.

Trata-se, pois, de uma questão pontual a relativa à devolução de custos de análise cobrados em processos de licenciamento, não sendo questão própria da análise das SUPRAM's. Até porque, de acordo com o art. 2º, § 4º, da Resolução Conjunta 2.125/2014, quitados integralmente os custos, o processo poderá ser enviado para o COPAM para decisão sobre a concessão da licença [não sendo óbice ao prosseguimento, pois, valores pagos a maior. Apenas se for a menor]:

> Art. 2º - No ato da formalização do processo de licenciamento ambiental de atividades classes 3 a 6, da Deliberação Normativa COPAM nº 74, de 9 de setembro de 2004, ou outra que a venha substituir, o empreendedor deverá recolher no mínimo 30% (trinta por cento) dos valores de referência indicados nas tabelas constantes dos Anexos I e II desta Resolução Conjunta, podendo optar pelo pagamento integral.
> § 4º - Até a quitação integral dos custos, fica vedado o envio do processo para deliberação da URC ou COPA/COPAM e a consequente emissão da licença ou autorização.

É certo, portanto, que as competências dos integrantes do SISEMA são amplas e não estão exaustivamente definidas, como, aliás, é regra na organização administrativa do Estado. Está aberta a possibilidade de inclusão de novas atividades, de organização e reorganização do sistema.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MAEP 345.17[illegible] - OAB/MG [illegible]

Além das competências fixadas em lei e especificadas em decreto, qualquer outra atividade correlata ao feixe de atribuições de cada integrante do SISEMA poderá ser realizada, de modo a conferir eficiência à atuação, a evitar questionamentos sobre conflitos negativos ou positivos de competência, enfim, conferir segurança jurídica. De forma que não está afastada a competência da FEAM para decidir sobre pedidos de restituição de valores de custos que integrem a sua receita, tampouco certa a competência das SUPRAM´s para fazê-lo. Pelo contrário.

Os entendimentos fixados nos três pareceres da Assessoria Jurídica da SEMAD foram coerentes. No primeiro deles, o de n. 133/2015, subscrito conjuntamente pelos Procuradores do Estado, Tércio Leite Drummond, Rafael Ferreira Toledo e Ana Sílvia Lima Azevedo, a análise jurídica recaiu sobre proposta de Resolução que contém regulamento de parcelamento de crédito estadual não tributário decorrente de penalidades aplicadas por infração à legislação ambiental. Receita de outra natureza, portanto, com regra expressa sobre a autoridade competente para processar a adesão ao parcelamento, qual seja, o art. 51 do Decreto 44.844/08, o que direcionou a análise solicitada.

Os processos administrativos específicos para apuração de infrações ambientais e aplicação das respectivas penalidades continuam regidos pelo art. 16-C da Lei Estadual n. 7.772/80.

O caput do art. 16-C da Lei 7.772/80 determina que a defesa será dirigida ao órgão responsável pela autuação, que a processará, na forma prevista na Lei n. 14.184/2002, estabelecendo que o processo será decidido pelo Presidente da FEAM; pelo Diretor-Geral do IEF ou pelo Diretor-Geral do IGAM, conforme o caso, ainda que a fiscalização tenha sido exercida por órgão conveniado nos termos do §1º do art. 16-B (delegação à Polícia Militar). O § 2º do mesmo artigo estipula que, da decisão, caberá recurso, no prazo de trinta dias, independentemente de depósito ou caução, dirigido ao Copam ou ao CERH, conforme o caso, mantida a competência do Conselho de Administração do IEF na hipótese de aplicação da Lei n. 14.309/02 (atual Lei 20.922/2013).

O § 3º do mesmo art. 16-C trata da hipótese do disposto no inciso IV do caput do art. 16-B, determinando que as medidas emergenciais e a suspensão ou redução de atividades serão executadas imediatamente, em caráter temporário,

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/SEMAD
MASP 345.179-1

podendo o interessado apresentar defesa no prazo de até dez dias, a qual será submetida ao Presidente da FEAM, ao Diretor-Geral do IEF ou ao Diretor-Geral do IGAM, conforme o caso, que decidirá a questão no prazo de cinco dias, contados da data de apresentação da defesa, sob pena de cancelamento da penalidade.

Tem-se aí, portanto, indicadas competências específicas, determinadas em lei e que foram regulamentadas no Decreto em vigor, n. 44.844/2008, naquilo que não conflitar com a lei nova, n. 21.972/2016. Este decreto minudencia regras de competência para defesa e recurso, arts. 33 a 43, garantindo o direito ao devido processo legal e afastando-se risco de prejuízo ao direito fundamental à ampla defesa, cuja decisão primeira incumbe aos dirigentes máximos das entidades (FEAM e IEF) responsáveis pela autuação, ainda quando realizada mediante delegação à PMMG.

Entretanto, a matéria objeto de análise aqui é distinta e assim foi analisada nos Pareceres ASJUR/SEMAD n. 175/2015 e 13/2016 pela Assessoria Jurídica da SEMAD.

No Parecer 175/2015, examinou-se a indagação sobre qual órgão teria a competência para decidir acerca de pedido de restituição dos custos de análise de processo de licenciamento ambiental. Com a orientação jurídica da ASJUR/SEMAD, apresentou-se novo questionamento, sobre a possibilidade de delegação. Isso porque, nos termos do MEMO.SIL.SEMAD.SISEMA n. 321/2015, a Procuradoria da FEAM discorda de que a competência seria daquela Fundação, como entendido no Parecer 175/2015, mas sim das SUPRAM´s, que seriam responsáveis pelo processamento dos autos.

Como já anotado, adere-se às conclusões de ambos os pareceres da ASJUR/SEMAD, mas aqui se faz análise já de conformidade com a Lei Estadual n. 21.972/2016, que entrou em vigor no dia 21 de fevereiro, considerando que se tratará de decisão para o futuro e que, no ponto objeto de análise, foi mantida a mesma regra da legislação anterior.

Os arts. 199 a 208 da Lei Delegada 180/2011 foram revogados pela Lei 21.972/2016, preservando-se o compartilhamento do exercício do poder de polícia administrativa para fins de fiscalização, de aplicação de sanções

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.[illegible]2

administrativas, de cobrança e de arrecadação de tributos, multas e outras receitas, entre a SEMAD, a FEAM, o IEF e o IGAM, admitida a sua delegação à PMMG, nos termos do art. 7º da mesma lei.

A legislação em vigor não fixa competência específica para decisão de processos administrativos de natureza de restituição de custos de análise de processos de licenciamento ambiental, nem a Lei 21.972/2016. Sequer há procedimento específico para tanto.

Com efeito, passando à análise da última indagação, apresentada pela Subsecretaria de Inovação e Logística, **sobre a possibilidade de delegação** da competência decisória dos processos de restituição dos custos de análise de processos de licenciamento ambiental, é de se considerar, primacialmente, que só pode delegar competência quem a tem atribuída por lei, que não seja em caráter de exclusividade e que não se inclua entre as hipóteses de vedação legal.

Na espécie, sob o aspecto da possibilidade de delegar a competência para decidir os processos de pedidos de restituição de custos de análise de licenciamento ambiental, como indagado e analisado no Parecer ASJUR/SEMAD n. 13/2016, não há óbice legal, porque não há competência específica fixada em lei, com caráter de exclusividade, e a situação posta não se enquadra nas hipóteses de vedação de delegação, descritas no art. 44, incisos I a III, da Lei 14.184/2002, quais sejam: edição de ato de caráter normativo; decisão de recurso e matéria de competência exclusiva da autoridade delegante.

Entretanto, cumpre atentar para que o delegante delega a competência por meio de ato que transfere para o delegado o exercício de uma competência que lhe é própria (do delegante), significando, portanto, que a competência do delegado somente existe por força do ato de delegação. Trata-se, portanto, de exercício de competência alheia, não exercício de uma competência própria, ou seja, do exercício de uma competência alheia, em nome próprio.

A delegação de competência não configura sua alienação, eis que irrenunciável, mas apenas transfere o exercício do dever-poder administrativo.

Assim, está-se a entender, em última análise, que a situação trazida a exame não envolve hipótese de delegação, mas de mera organização

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 345.175-1 OAB/MG 91.012

administrativa, porque a FEAM detém a competência para decidir os processos administrativos em questão, relativamente aos valores que compõem sua receita, da mesma forma que o IEF e, de modo geral, a SEMAD, considerando a determinação de compartilhamento do exercício do poder de polícia administrativa, nos termos do art. 7º da Lei 21.972/2016 e dos arts. 4º, VIII, 8º, V e 10, VII e X, todos da mesma lei.

Por fim, apenas para deixar assentado - de modo geral - adota-se o entendimento no sentido de que, na omissão legal da competência específica para a prática do ato e considerando a organização do SISEMA no Estado, quem detém a competência legal é o Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que auxilia o Governador na direção superior do Poder Executivo, conforme arts. 83 e 90, II, da CEMG, e é a autoridade à frente do órgão (SEMAD) coordenador do SISEMA (art. 1º, parágrafo único, do Decreto 45.824/2011).

E, ainda, registra-se a regra do art. 69 da Lei Estadual 14.184/2002, segundo a qual, inexistindo competência legal específica, o processo administrativo será iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico que possa decidir, o que se justifica para possibilitar o respeito aos graus hierárquicos dentro do órgão ou entidade em hipótese de recurso administrativo.

CONCLUSÃO

Diante do que foi exposto, ratifica-se a conclusão do Parecer ASJUR/SEMAD 175/2015, bem como o entendimento fixado no Parecer ASJUR/SEMAD n. 13/2016, de que não se trata de hipótese em que estaria vedada a delegação, de forma geral.

Entretanto, na forma da legislação em vigor, que organiza o Sistema Estadual de Meio Ambiente no Estado, e consoante as novas regras da Lei Estadual n. 21.972/2016, com vigência a partir de 21/02/2016, entende-se não estar afastada a competência de nenhum dos integrantes do SISEMA (SEMAD, IEF ou FEAM) para decidir os processos de restituição de custos de análise de processos de licenciamento, autorizada pela Resolução Conjunta n. 2.125/2014, de forma que não se trata de situação de delegação, mas apenas de organização administrativa interna, como melhor convier ao Sistema Estadual de Meio

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/MG
MASP 345.172-1

Ambiente, tomando-se em consideração, por exemplo, a autonomia financeira das entidades vinculadas e as receitas que lhes são próprias; a uniformidade de tratamento da questão, o que justificaria até mesmo a concentração da tramitação dos processos e dos atos decisórios em um só integrante do SISEMA, atentando-se para a mudança de tratamento do tema pelos arts. 32 a 35 da Lei Estadual 21.972/2016, sobre criação de fundo estadual de meio ambiente.

Recomenda-se a criação de um procedimento administrativo específico para situações de pedidos de restituição de custos de análise, que deverão passar a ser apresentados de forma recorrente, diante do texto da Resolução Conjunta 2.125/2014, organizando-se as competências decisórias e recursais, de modo a garantir o direito constitucional à ampla defesa e, de outro lado, o funcionamento eficiente do Sistema Estadual de Meio Ambiente.

É como submetemos à consideração superior.

Belo Horizonte, aos 3 de março de 2016.

NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
MASP 345.172-1 – OAB/MG 91692
Procuradora do Estado de Minas Gerais

APROVADO EM 07/03/2016
DANILO ANTONIO DE SOUZA CASTRO
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.[illegible]

De acordo,
Onofre Alves Batista Júnior
ADVOGADO-GERAL DO ESTADO
07/03/2016