



O Advogado-Geral Adjunto do Estado, Dr. Roney Luiz Torres Alves da Silva ,  
proferiu no Parecer abaixo o seguinte Despacho:  
“Aprovo. Em 13/maio/2010”

**Procedência:** Procuradoria de Patrimônio Imobiliário e de Meio Ambiente

**Interessado:** Procuradoria de Patrimônio Imobiliário e de Meio Ambiente

**Número** : 15.015

**Data** : 14 de maio de 2010

**Ementa** :

**DIREITO AMBIENTAL – INSTALAÇÃO E  
OPERAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS SEM  
LICENÇA AMBIENTAL OU AUTORIZAÇÃO  
AMBIENTAL DE FUNCIONAMENTO –  
SUSPENSÃO DE ATIVIDADE OU  
EMPREENDIMENTOS PELA POLÍCIA  
MILITAR AMBIENTAL DE MINAS GERAIS  
INDEPENDENTEMENTE DE LAUDO TÉCNICO  
— POSSIBILIDADE.**

## **RELATÓRIO**

1. O Procurador-Chefe da Procuradoria de Patrimônio Imobiliário e de Meio Ambiente desta Advocacia-Geral solicita manifestação desta Consultoria Jurídica sobre a legalidade de embargo, pela Polícia Militar Ambiental de Minas Gerais, independentemente de laudo elaborado por técnico habilitado, a empreendimento em instalação ou em operação sem a competente licença ambiental ou autorização ambiental de funcionamento.



2. Indaga, ainda, acerca dos procedimentos a serem adotados pela Advocacia-Geral do Estado no caso de ocorrência da hipótese descrita no parágrafo anterior; pelos órgãos integrantes do Sistema Estadual de Meio Ambiente, verificando-se a mesma hipótese; e pela Polícia Militar Ambiental de Minas Gerais, quando - sem estar amparada por laudo técnico - se deparar com empreendimentos em instalação ou em operação sem licença ambiental ou autorização ambiental de funcionamento.

3. Acompanha a consulta a Nota Jurídica nº 43/2009, de lavra do Procurador-Chefe da Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM – cuja análise restringiu-se à fiscalização de atividade de mineração. Observa a referida Nota Jurídica que, nos termos do art. 21 da Lei Federal nº 7.805/89, a extração de substâncias minerais sem permissão, concessão ou licença constitui crime. Por outro lado – continua a Nota Jurídica - a não ser em hipóteses raríssimas, não há concessão de atividade mineraria sem a respectiva licença ambiental. E conclui: “O policial nas suas funções é obrigado suspender qualquer atividade que direta ou indiretamente esteja ligada à exploração clandestina.”

### **PARECER**

4. O ponto central da presente indagação consiste na interferência recíproca de dois dos mais importantes temas de direito ambiental: o licenciamento ambiental e o poder de polícia ambiental.

5. A preservação do meio ambiente é um tema cuja relevância implicou tratamento expresso na Constituição Federal de 1988, conforme se verifica dos seus arts. 23, VI, 24, VI, 170 e 225. Senão vejamos, respectivamente:

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. 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;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

(...)

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.

Art. 225. 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

**IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;**

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;



VII - **proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.**

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - **As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.**

6. Resta evidente, portanto, que a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado consiste em direito fundamental, pertencente a toda a coletividade, cujo dever de proteção é atribuído tanto a esta quanto ao Poder Público, em benefício das gerações presentes e futuras.

7. Submetida ao exame do colendo Supremo Tribunal Federal, a questão alusiva à preservação da garantia estampada no citado art. 225 da CF/88, foi assim delineada, na esteira do voto do relator, Min. Celso de Mello:

**Todos sabemos** que os preceitos inscritos **no art. 225** da Carta Política **traduzem**, na concreção de seu alcance, **a consagração constitucional**, em nosso sistema de direito positivo, **de uma das mais expressivas** prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

**Essa prerrogativa**, que se qualifica por seu caráter de metaindividualidade, **consiste** no reconhecimento **de que todos têm direito** ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

**Trata-se**, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RTJ 158/205-206, Rel. Min. CELSO DE MELLO), **com apoio** em douta lição expendida por CELSO LAFER (“**A reconstrução dos Direitos Humanos**”, p. 131/132, 1998, Companhia das Letras), **de um típico direito de terceira geração** (ou de **novíssima** dimensão), que assiste, **de modo subjetivamente indeterminado**, a todo o **gênero humano**, circunstância essa que justifica a especial obrigação – **que incumbe** ao Estado e à própria coletividade (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “**Direito Ambiental Brasileiro**”, p. 121/123, item n. 3.1, 13ª Ed., 2005, Malheiros) – de defendê-lo e de preservá-lo em



**benefício das presentes e futuras gerações**, evitando-se, desse modo, **que irrompam**, no seio da comunhão social, **os graves conflitos intergeracionais** marcados pelo **desrespeito** ao dever de solidariedade **na proteção** da integridade desse bem essencial de uso comum **de todos** quantos compõem o grupo social.

(...)

A **questão** do meio ambiente, **hoje**, especialmente em função da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) e das conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92), **passou a compor** um dos tópicos mais expressivos **da nova agenda internacional** (GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO E SILVA, “**Direito Ambiental Internacional**”, 2ª Ed., 2002, Thex Editora), **particularmente**, no ponto em que se reconheceu, **ao gênero humano**, o direito fundamental à liberdade, à igualdade e **ao gozo de condições de vida adequada**, em ambiente que lhe permita desenvolver **todas** as suas potencialidades em clima de dignidade e de bem-estar.

**Extremamente** valioso, sob o aspecto ora referido, o douto magistério expendido por JOSÉ AFONSO DA SILVA (“**Direito Ambiental Constitucional**”, p. 69/70. Item n. 7, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros):

“A ‘**Declaração de Estocolmo**’ abriu cominho **para que as Constituições supervenientes** reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado **como um ‘direito fundamental’** entre os direitos sociais do Homem, como sua característica de ‘direitos a serem realizados’ e ‘direitos a não serem perturbados’.

(...)

**O que é importante** (...) é que se tenha a consciência de que **o direito à vida**, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, **é que há de orientar** todas as formas de atuação **no campo da tutela do meio ambiente**. Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as de iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de



que, através dela, o que se protege é um valor maior: ‘a **qualidade da vida**’.” (grifei)

**Dentro desse contexto**, Senhor Presidente, **emerge**, como nitidez, a **idéia** de que o meio ambiente **constitui** patrimônio público a **ser necessariamente assegurado e protegido** pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, **qualificando-se** como encargo irrenunciável que se impõe – **sempre em benefício** das presentes e das futuras gerações – **tanto** ao Poder Público **quanto** à coletividade em si mesma considerada MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “**Polícia do Meio Ambiente**”, “*in*” **Revista Forense** 317/179, **181**; LUÍS ROBERTO BARROSO, “**A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira**”, “*in*” **Revista Forense** 317/161, **167-168**, v.g.).

**Na realidade**, Senhor Presidente, **o direito à integridade** do meio ambiente **constitui** prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, **refletindo**, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a **expressão significativa** de um poder deferido, **não ao indivíduo** identificado em sua singularidade, **mas**, num sentido verdadeiramente **mais abrangente, atribuído** à própria coletividade social.

(...)

**Essa asserção** torna certo, portanto, que a **incolumidade** do meio ambiente **não pode ser comprometida** por interesses empresariais **nem ficar dependente** de motivações de índole **meramente econômica, ainda mais se se tiver presente** – tal como **adverte** PAULO DE BESSA ANTUNES (“**Direito Ambiental**”, p. 63, item n. 2.1, 7ª ed., 2004, Lumen Juris) – **que a atividade econômica**, considerada a disciplina constitucional que a rege, **está subordinada**, dentre **outros** princípios gerais, **àquele que privilegia** a “*defesa do meio ambiente*” (**CF**, art. 170, VI), **que traduz** conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral, **consoante ressalta** o magistério doutrinário (CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO, “**Curso de Direito Ambiental Brasileiro**”, p. 20/23, item n. 4, 6ª ed., 2005, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “**Direito Ambiental Constitucional**”, p. 21/24, itens ns. 2 e 3, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros; JOSÉ ROBERTO MARQUES, “**Meio Ambiente Urbano**”, p. 42/54, item n. 4, 2005, Forense Universitária, v.g.).

**Daí os instrumentos jurídicos** – de caráter legal e de natureza constitucional – que, **previstos** no ordenamento positivo, **objetivam viabilizar a tutela efetiva** do meio ambiente, **para que não se alterem**



as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, **o que provocaria** inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, **além de causar** graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, **considerado** este em seu aspecto físico **ou** natural. (ADI 3.540-MC/DF, DJ 03/02/2006 - destaques do original.)

8. Relativamente à efetivação desse direito difuso pelo Poder Público, ela se dá por meio do exercício daquelas competências previstas nos arts. 23 e 24 e das atribuições previstas no § 1º do art. 225 da CF/88, bem como pela adoção dos instrumentos estabelecidos na legislação ambiental, como, por exemplo, o licenciamento das atividades econômicas que possam causar poluição ou agressão à natureza (art. 10 da Lei nº 6.938/81).

9. É nesse contexto que se devem analisar o sentido, o alcance e a finalidade tanto das normas que tratam da fiscalização ambiental, como da própria atuação dos órgãos do Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISEMA.

10. Firmados os valores constitucionais informadores da ação estatal em matéria ambiental, impõe-se algumas considerações preliminares em torno dos relevantes institutos de Direito Ambiental consistentes no licenciamento ambiental e no poder de polícia ambiental, como precedentemente assinalado. Embora o licenciamento seja uma forma de controle do Poder Público sobre as intervenções no meio ambiente - portanto um dentre os mecanismos de aplicação do poder de polícia ambiental - quanto a este interessa-nos, sobretudo, a competência para seu exercício, motivo pelo qual ora trata-se daquele antes deste.

11. A intervenção do Poder Público em matéria ambiental tem o sentido principal de **prevenção do dano** (Paulo Affonso Leme Machado, “Direito ambiental brasileiro”, 15.ed., 2007, São Paulo, Malheiros, p.275). Nesse contexto, e tal como enfatizado pelo Supremo Tribunal Federal (ADI-MC 3.540), impende destacar que a liberdade da atividade econômica - subordinada ao princípio da defesa do meio ambiente, conforme expressa o art. 170, VI e parágrafo único da CF/88 – não elide de autorização as atividades ou



empreendimentos que sejam potencialmente causadoras de impacto ao meio ambiente. É o que prescrevem os arts. 9º, IV e 10, § 1º da Lei Federal nº 6.938/81.

12. Observe-se, na linha do que vem de ser afirmado, a precisa lição ministrada por Paulo de Bessa Antunes (“Direito ambiental”, 10.ed., revista, ampliada e atualizada, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2007, p.131), que confere particular ênfase, dentre as finalidades do Direito Ambiental, ao fim de evitar que sejam praticados atentados contra o ambiente e ao equilíbrio ecológico:

O Sistema de licenciamento ambiental tem por finalidade evitar que sejam praticados **atentados contra o ambiente**. O licenciamento ambiental pressupõe que **diferentes questões sejam levadas em consideração** para a concessão de um Alvará de licença. Em primeiro lugar, há que se entender que a concessão da licença deve observar o fato de que devem ser atendidas as exigências da **legislação ambiental**. Além deste essencial e fundamental aspecto formal, outros fatores são extremamente importantes. Tais fatores podem ser resumidos na mais absoluta necessidade de que se conjuguem satisfatoriamente as **necessidades de conservação e preservação ambiental**, compreendidas como parte de um planejamento estratégico, com o desenvolvimento economicamente sustentado. (original sem destaque).

13. Nesse contexto, pode-se elencar características marcantes da licença ambiental, com apoio em douda lição expendida por Édis Milaré (“Direito do ambiente”, 6.ed., revista, atualizada e ampliada, Revista do Tribunais, São Paulo, 2009, pp.426-427), como a vocação para detectar, monitorar, mitigar ou mesmo evitar o dano ambiental; promoção de avaliação prévia dos impactos; e possibilidade de readequação ao longo do tempo.

14. O conceito de licenciamento ambiental está inscrito na Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA – que dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Confira-se:





Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

15. Vale referir, neste ponto, que a Lei Federal nº 6.938/81 outorgou competência ao CONAMA para “estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA” (art. 8º, I). Nesse contexto, como bem expôs Wellington Pacheco Barros, “a Resolução nº 237/97 do CONAMA é a lei do licenciamento ambiental no país” (“Direito ambiental sistematizado”, Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2008, p.168).

16. Contudo, não constitui demasia destacar, na linha desse mesmo entendimento, mais uma vez o magistério de Wellington Pacheco Barros (p.168), quanto às atividades e empreendimentos sujeitos à licença ambiental:

Inicialmente é preciso deixar claro que a licença ambiental não é exigível por pura discricção administrativa.

(...)

A licença é necessária por que a *lei* assim o diz, precisão que advém do respeito aos princípios da legalidade e da impessoalidade, vetores do comportamento administrativo, e expressamente previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

(...)

Vê-se, dessa forma, que a declaração da necessidade do licenciamento é disposição legal e não ação discricionária do Órgão Ambiental competente. Tanto isso é verdade que o § 1º, deste mesmo art. 2º [da Resolução nº 237/97 do CONAMA], declara que **as atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento são aqueles relacionados no Anexo I da Resolução.**



17. Cumpre também destacar, neste ponto, que o rol de atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento, estabelecido na Resolução nº 237/97 do CONAMA não é exaustivo, conforme se depreende de seu próprio texto. Senão vejamos:

Art. 2º A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no anexo 1, parte integrante desta Resolução.

§ 2º **Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.**

18. Não obstante a possibilidade de complementação, vale registrar, a precisa observação também expendida por Wellington Pacheco Barros (p.172):

O que se tem de deixar claro é que, este poder de complementar, embora adicional, não é discricionário. Trata-se de acréscimo vinculado a parâmetros subordinados ao comando federal, como é o CONOMA. Dessa forma, a complementação a ser feita pelo órgão ambiental federal, estadual ou municipal deve ser ater às especificidades, riscos ambientais, porte ou outras características que envolvam determinada atividade ou empreendimento. **A edição de tal complemento deverá ser operar através de ato normativo, como é a resolução. Além disso, a dicção complementar é prévia para que se respeite o princípio da legalidade e também o da publicidade.** (original sem destaque).

19. Nesse sentido, posto que simples leitura ou interpretação literal da Lei nº 7.772/80 (§ 1º do art. 16-B, com redação dada pela Lei nº 16.918, de 06



de agosto de 2007) que trata da atuação da Polícia Militar de Minas Gerais, no exercício de competência delegada por FEAM, IEF e IGAM, realmente **condicionaria** a suspensão ou redução de atividades à existência de laudo elaborado por técnico habilitado:

Art. 16-B. A fiscalização do cumprimento do disposto nesta Lei, no seu regulamento e nas demais normas ambientais em vigor será exercida pela SEMAD, pela Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM -, pelo Instituto Estadual de Florestas - IEF - e pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM -, aos quais compete, por intermédio de seus servidores, previamente credenciados pelo titular do respectivo órgão ou entidade:

I - efetuar vistorias e elaborar o respectivo relatório;

II - verificar a ocorrência de infração à legislação ambiental;

III - lavrar os autos de fiscalização e de infração, aplicando as penalidades cabíveis;

IV - determinar, em caso de grave e iminente risco para vidas humanas, para o meio ambiente ou para os recursos econômicos do Estado, medidas emergenciais e a suspensão ou redução de atividades durante o período necessário para a supressão do risco.

**§ 1º A FEAM, o IEF e o IGAM poderão delegar à Polícia Militar de Minas Gerais - PMMG -, respeitada a competência exclusiva da União, mediante convênio a ser firmado com a interveniência da SEMAD, as competências previstas neste artigo, exceto a aplicação de pena de multa simples ou diária em valor superior a R\$100.000,00 (cem mil reais), a suspensão ou redução de atividades e o embargo de obra ou atividade, sem a devida motivação, elaborada por técnico habilitado, salvo em assuntos de caça, pesca e desmatamento.**

§ 2º Os servidores da Semad e os da Polícia Ambiental da PMMG, no exercício das atividades de fiscalização do cumprimento desta Lei, lavrarão autos de fiscalização, embargo, interdição e infração nos formulários próprios do Sistema Estadual de Meio Ambiente e encaminharão os respectivos processos à entidade vinculada à Semad responsável pela atuação.

20. A interpretação literal, entretanto, não é a mais adequada quando se trata de suspensão de atividades cujo exercício se dava sem a licença ou a autorização ambiental competente. Cumpre rememorar que o instituto do



licenciamento ambiental é instrumento da legislação ambiental de efetivação dos preceitos do art. 225 da Constituição Federal, mormente em sua função de tutela da prevenção do dano ambiental.

21. Dessa maneira, todo o âmbito da discussão do caso concreto a ser examinado, centra-se não apenas em aspectos de legalidade ou ilegalidade, mas, sobretudo, de constitucionalidade ou não, frente à imposição do dever de proteção ao meio ambiente tanto à coletividade, quanto ao Poder Público.

22. Logo, a restrição à existência de laudo elaborado por técnico habilitado prevista no § 1º do art. 16-B, da Lei nº 7.772/80, não é de ser aplicada na hipótese de suspensão de atividades que, embora sujeitas ao licenciamento ambiental, sejam exercidas sem a licença ou a autorização ambiental competente; o que, independentemente da existência de laudo, será feito consoante o elemento axiológico contido no art. 225 da Constituição Federal, de aplicação plena.

23. Tal como observado anteriormente, a própria Constituição Federal, ao autorizar a interferência humana no meio ambiente, com propósitos empresariais voltadas à exploração econômica, impôs a prévia submissão ao Poder Público, prescrevendo, em seu art. 225, § 1º, IV, que incumbe ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

24. Afigura-se inconstitucional, pois, interpretação da Lei mineira que restrinja os mecanismos que permitem um real controle, **pelo Estado**, de atividade “potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”, em ordem de impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa. Note-se, consoante decisão do Supremo Tribunal Federal na referida ADI nº 3.540, em tudo aplicável à hipótese em exame, a incidência da cláusula constante do art. 225, § 1º, IV, da Constituição independe de qualquer ato de intermediação normativa, tratando-se de norma de eficácia plena e de



aplicabilidade direta. Consiste, assim, em limitação constitucional ao poder daqueles que vêm a exercer atividades potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação ambiental.

25. Com efeito, tanto o § 1º do art. 225 da CF/88 atribui ao Poder Público – numa acepção ampla – a tutela do meio ambiente, quanto o *caput* do mesmo artigo é ainda mais abrangente ao impor também à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.

26. Dentro desse contexto, e com absoluta fidelidade aos valores constitucionais suscetíveis de tutela estatal e de proteção social, impende consignar que a própria Lei nº 7.772/80 conferiu **tratamento específico à hipótese de exercício atividades sem a licença ou a autorização ambiental** – para além das penalidades cominadas para as infrações ambientais em geral – no § 9º do art. 16:

Art. 16. As infrações a que se refere o art. 15 serão punidas com as seguintes sanções, observadas as competências dos órgãos e das entidades vinculados à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total das atividades;

X - restritiva de direitos.

§ 1º Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

§ 2º A advertência será aplicada quando forem praticadas infrações classificadas como leves.

§ 3º A multa simples será aplicada sempre que o agente:



- I - reincidir em infração classificada como leve;
- II - praticar infração grave ou gravíssima;
- III - obstar ou dificultar ação fiscalizadora.

§ 4º A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo e será computada até que o infrator demonstre a regularização da situação à autoridade competente.

§ 5º O valor da multa de que tratam os incisos II e III do caput deste artigo será fixado em regulamento, sendo de, no mínimo, R\$50,00 (cinquenta reais) e, no máximo, R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), e corrigido anualmente, com base na variação da Unidade Fiscal do Estado de Minas Gerais - UFEMG.

§ 6º Até 50% (cinquenta por cento) do valor da multa de que trata o inciso II do caput deste artigo poderão ser convertidos, mediante assinatura de termo de compromisso com o órgão ambiental competente, em medidas de controle, que poderão incluir ação reparadora a ser realizada em qualquer parte do território do Estado, sem prejuízo da reparação do dano ambiental diretamente causado pelo empreendimento.

§ 7º Sujeita-se a multa de 100% (cem por cento) do valor da penalidade devida quem utilizar ou propiciar a utilização de documento relativo a seu recolhimento com autenticação falsa.

§ 8º Em caso de reincidência em infração punida com multa, a pena será aplicada em dobro e, a partir da segunda reincidência na mesma infração, a critério da autoridade competente, poderá ser aplicada a pena de suspensão de atividades.

§ 9º Ao infrator que estiver exercendo atividade sem a licença ou a autorização ambiental competente, **além das demais penalidades cabíveis, será aplicada a penalidade de suspensão de atividades**, a qual prevalecerá até que o infrator obtenha a licença ou autorização devida ou firme termo de ajustamento de conduta com o órgão ambiental, com as condições e prazos para funcionamento do empreendimento até a sua regularização.

27. Logo, diferem-se os sistemas de suspensão de atividades licenciadas e não licenciadas, para efeito de aplicação dessa sanção. De fato, a penalidade de suspensão das atividades prevista no § 9º do art. 16 é distinta daquela veiculada no inciso IX do *caput* do mesmo artigo, conforme se extrai da própria redação do § 9º (“além das demais penalidades cabíveis”). As penalidades previstas nos incisos do *caput* do art. 16 dizem respeito a atividades e



empreendimentos a operar com prévia licença; há início de atividades da empresa com a **concordância do Poder Público**, por meio de ato/procedimento administrativo, que, vinculado à norma geral legal que disciplina o licenciamento ambiental, **decidiu** sobre as atividades ou empreendimentos a serem executadas. Eventual punição posterior decorre do descumprimento das condições gerais ou específicas da licença.

28. Ora, já prevista a penalidade de suspensão de atividades no inciso IX do *caput*, impende concluir tratar-se o § 9º de nova previsão, decorrente de tratamento diferenciado conferido às hipóteses de ausência de licença. Não se pode olvidar o princípio basilar de hermenêutica jurídica “*verba cum effectu, sunt accipienda*”, ou, “*não se presumem, na lei, palavras inúteis*”. Literalmente: “Devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia”.

29. Esse entendimento também é exposto por Paulo Affonso Leme Machado (pp.321-322), cuja lição - que confere particular ênfase à distinção entre suspensão de atividades licenciadas e não licenciadas, bem como ao dever da Administração Pública de fechar o estabelecimento não licenciado – vale reproduzir:

**Há de se distinguir entre atividade licenciada e não licenciada na aplicação dessa sanção.**

(...)

**A infringência do dever de licenciar a atividade acarreta o dever à autoridade ambiental de fechar o estabelecimento faltoso.** Neste caso não se trata de infração cometida após o licenciamento. **O simples fato de entrar em atividade já deve levar à suspensão das atividades.** Não se trata do mesmo tipo de suspensão descrito no item anterior e, portanto, **a suspensão pode ser determinada por autoridade municipal ou estadual, ainda que seja definitiva.**

30. Nesta esteira, não se pode interpretar a exigência de laudo elaborado por técnico habilitado (§ 1º do art. 16-B da Lei nº 7.772/80) como impedimento à suspensão de atividades exercidas sem licença ambiental (art. 16, § 9º da Lei nº 7.772/80). Tal restrição aplica-se tão somente à suspensão prevista no art. 16, IX da Lei em foco. Assim, acaso não fosse dedutível diretamente da



própria CF/88 a ampla competência (poder/dever) das instituições estatais para proteger o meio ambiente – competência estendida até mesmo os organismos sociais não estatais – a interpretação sistemática da própria Lei nº 7.772/80 conduziria à essa conclusão.

31. Ademais, a interpretação/aplicação dos preceitos legais em debate não podem desdobrar da lógica do razoável. Com efeito, o preceito legal que exige o laudo elaborado por técnico habilitado como condição para aplicação da penalidade de suspensão de atividades não poderá conduzir à conclusão de que, constatado o exercício de atividade sujeita ao licenciamento ambiental, **sem a competente licença ou autorização** ambiental, tal atividade não poderia ser suspensa enquanto não fosse elaborado **laudo técnico para atestar a ausência de licenciamento**. Isso, quando a imediata suspensão seria a consequência primeira, corolário de aplicação da Constituição Federal.

32. A exigência de laudo técnico, para suspensão de atividades **previamente licenciadas**, justifica-se por duas razões lógico-jurídicas, consectárias da compatibilização constitucional dos princípios constitucionais da liberdade da atividade econômica e da defesa do meio ambiente, a saber: a) a atividade ou empreendimento já passou pelo crivo do **Poder Público**, que manifestou sua concordância, ainda que condicionada; b) sendo assim, não se corta abruptamente a atividade produtora, sem oportunidade para o estabelecimento poluidor demonstrar o atendimento às condicionantes ambientais. Ressai, desse modo, que admitir a toda e qualquer autoridade ambiental rever e já suspender, arbitrariamente, atividades e empreendimentos submetidas ao licenciamento ambiental, sem estar amparada em laudo técnico, implicaria absoluta insegurança jurídica. Contudo, essas razões não se apresentam no caso de atividades não licenciadas. Ao contrário, essas mesmas razões sugerem a consequência inversa no caso de atividades não licenciadas, ou seja, sua suspensão imediata.

33. Conforme já exposto, as atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental são definidos, previamente, em atos normativos, em atenção aos princípios da legalidade, publicidade e impessoalidade.





Extremamente valioso, sob o aspecto ora referido, o douto magistério expendido por Paulo Affonso Leme Machado (p.286), tendo presente o que dispõe o art. 60 da Lei Federal nº 9.605/98:

A lei prevê dois instrumentos de **intervenção prévia da Administração Pública**: a licença e a autorização, cujas características já foram examinadas. Um desses atos administrativos poderá ser exigido para estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores. **A indicação do rol de estabelecimentos, obras ou serviços deverá constar de normas legais ou regulamentares federais, estaduais e municipais.**

Sem prévia inclusão em lei ou em regulamento, a Administração Pública não pode exigir que a pessoa física ou a pessoa jurídica sejam licenciadas ou autorizadas.

34. Diante desse panorama, resta clara a desnecessidade de se exigir laudo técnico para suspensão de atividades iniciadas sem licenciamento. A ausência de licenciamento para atividades que devam se submeter a esse procedimento é verificável *primo ictu oculi*, de plano, despiciendo qualquer aprofundamento ou estudo técnico: confronta-se o rol de atividades licenciáveis e cogita-se o enquadramento ou não da atividade em questão em alguma previsão desse rol.

35. Entender que toda e qualquer suspensão de atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou causador de degradação ambiental dependa, diretamente, de laudo técnico é subverter o sistema constitucional de proteção ambiental, retirando do Poder Público a competência que lhe foi constitucionalmente atribuída.

36. Há, ainda, outro aspecto que assume relevo na espécie ora em exame; trata-se do fato de que a Lei Federal nº 9.605/98, ao dispor sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, incriminou o exercício de atividade sem licença, ou autorização ambiental, ou contrariando normas legais ou regulamentares, prescrevendo em seu art. 60:



Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes:

Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

37. Sendo assim, constatada a prática de um crime torna-se lícito – e mesmo impositivo – ao Poder Público, qualquer que seja o nível em que se posicione na estrutura administrativa de qualquer dos entes federados, fazer cessar imediatamente a atividade delitiva, inclusive para preservar a incolumidade do meio ambiente. Outro entendimento comprometeria os valores constitucionais consagrados no art. 225 da CF/88. Confirma-se o disposto no art. 142 da Constituição Estadual;

Art. 142 – A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa do último posto, competindo:

I – à Polícia Militar, a polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;

38. Noutro giro, quanto à competência para exercício do poder de polícia ambiental, à parte a doutrina administrativista acerca do tema, retoma-se o conceito normativo de poder de polícia, dado pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades



econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

E segundo o parágrafo único desse artigo:

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

39. O poder de polícia ambiental definido como incumbência do Estado pelo art. 225 da CF/88, a ser exercido em função dos requisitos da ação tutelar (Édis Milaré, p.878) é decorrência lógica e direta da competência para o exercício da tutela administrativa do meio ambiente. No magistério de Paulo Affonso Leme Machado (pp.328-329):

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 concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

40. A base legal da competência para o exercício do poder de polícia ambiental reside no art. 70, § 1º, da Lei Federal nº 9.605/98:

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.



41. Nesta esteira, o SISNAMA tem estrutura definida pelo art. 6º da Lei Federal nº 6.938/81:

Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V - **Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;**

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaboração normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.



§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA.

42. Por sua vez, no âmbito do Estado de Minas Gerais, o art. 7º da Lei Delegada nº 125/2007, com a modificação promovida pela Lei nº 18.365/2009, criou o Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISEMA – que se compõe dos órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, a que se refere a Lei Federal nº 6.938/81:

Art. 7º Fica instituído o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SISEMA, com a finalidade de harmonizar as medidas emanadas do Sistema Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, criado pela Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, por meio da articulação coordenada dos órgãos e das entidades que os integram.

§ 1º Integram o SISEMA:

I - a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD;

II - o Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM;

III - o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH;

IV - a Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEAM;

V - o Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM;

VI - o Instituto Estadual de Florestas - IEF;

VII - os núcleos de gestão ambiental das secretarias de Estado integrantes do COPAM;

VIII - a **Polícia Ambiental da Polícia Militar de Minas Gerais**;

IX - os comitês de bacias hidrográficas;

X - as agências de bacias hidrográficas.

§ 2º As competências do SISEMA serão definidas em regulamento.



§ 3º O SISEMA atuará em articulação com os órgãos e as entidades dos poderes estadual e municipais cujas competências se relacionem com a gestão do meio ambiente e dos recursos hídricos.

43. Essa norma torna certo, portanto, que a Polícia Ambiental da Polícia Militar de Minas Gerais integra do SISEMA. E, embora ainda não tenha sido editado o regulamento a que se refere o § 2º acima, o art. 7º, § 1º, VIII da Lei Delegada nº 125/07 repercute na interpretação do disposto na Lei nº 7.772/80 e do Decreto nº 44.844/08. Ainda mais se se tiver presente – tal como adverte Édís Milaré (p.879) – que “há circunstâncias em que o poder de polícia administrativa ambiental pode e deve ser reforçado por outras modalidades de polícia”, em que “se enquadram as *Polícias Militares Ambientais*”.

44. Assim, eventuais restrições inerentes à delegação de competência à Polícia Ambiental da Polícia Militar de Minas Gerais pela legislação mineira não excluem as competências decorrentes diretamente da legislação ambiental nacional – inclusive da própria CF/88 - enquanto órgão integrante do SISEMA (a seu turno, órgão seccional do SISNAMA).

45. A jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao pronunciar-se sobre esse tema específico, já proclamou, com apoio no que dispõe a Lei Delegada nº 125/07, a Lei nº 7.772/80 e o Decreto nº 44.844/08 (AC nº 1.0324.09.077964-0/001, rel. Des. Moreira Diniz, DJ. 09.02.2010):

**Não há dúvida de que a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais é competente para fiscalizar as atividades da impetrante e aplicar as penas de multa, de apreensão de maquinário, e de embargo do uso da área e da própria atividade mineradora.**

Por força do disposto no artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal, o exercício do poder de polícia sobre as atividades danosas ao meio ambiente é atribuição comum da União, dos Estados e dos Municípios. O artigo 142, inciso I, da Constituição do Estado de Minas Gerais, prevê, como competência da Polícia Militar, o exercício da “polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos,



especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural” (destaquei).

No âmbito da legislação infraconstitucional, a lei delegada 125/2007, em seu artigo 5º, parágrafo único, prevê que a Polícia Militar Ambiental dará apoio operacional ao FEAM, ao IEF e ao IGAM, na execução do planejamento e monitoramento da fiscalização ambiental.

Além disso, o artigo 27 do decreto 44.844/2008 estabelece que “a fiscalização e a aplicação de sanções por infração às normas contidas na Lei nº. 7.772, de 1980, Lei nº 14.309, de 2002, Lei nº. 14.181, de 2002, e Lei nº. 13.199, de 1999, serão exercidas, no âmbito de suas respectivas competências, pela SEMAD, por intermédio das SUPRAMs, pela FEAM, pelo IEF, pelo IGAM e por delegação pela Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG”.

Portanto, é certo que a Polícia Militar tem competência para praticar o ato atacado.

Da mesma forma, não procede a alegação da impetrante, de que teria o direito líquido e certo de não se sujeitar às sanções impostas nos autos de infração, por terem sido impostas sem o amparo de um laudo técnico sobre as atividades.

O artigo 28, parágrafo 3º, do decreto estadual 44.844/08, prevê que a suspensão ou redução de atividades, bem como o embargo de obra ou de atividade pela Polícia Militar, deverão ser amparados em laudo elaborado por técnico habilitado; mas **dispensa tal exigência** em assuntos de fauna, pesca e flora, e **nos casos de falta de licença de instalação, e de perfuração de poço sem autorização**.

As infrações previstas no artigo 106 e no artigo 305, inciso II, do decreto estadual 44.844/08, que foram imputadas à impetrante (fls. 14 e 16), se amoldam às **hipóteses em que o embargo de atividade pela Polícia Militar dispensa o amparo em laudo técnico**, o que afasta a alegação feita na inicial.

46. Para que se possa vislumbrar a inviabilidade de entendimento diverso, vale assinalar que tal entendimento retiraria a possibilidade de a Polícia Ambiental, no estrito cumprimento da legislação ambiental, suspender atividade não licenciada que esteja a causar danos irreparáveis ou irreversíveis ao meio ambiente. Ou seja, a um órgão que a própria legislação ambiental definiu como integrante do SISEMA – portanto também do SISNAMA – com longa tradição e competência na fiscalização ambiental, não mais competiria praticar atos administrativos de fiscalização que impliquem a suspensão de atividades



executadas sem licenciamento - não obstante a flagrante, prévia e pública exigibilidade de licença para o empreendimento. Cabe indagar, nesse caso, se a Polícia informaria aos demais órgãos ambientais o exercício de atividade sem licenciamento para que se elaborasse laudo técnico atestando a ausência de licenciamento.

47. Na verdade, a própria legislação ambiental estabelece limitações que definem a situação em foco como uma típica situação de discricionariedade regrada, que restringe, por isso mesmo, no tema ora em análise, o próprio exercício, pela autoridade pública, dos seus poderes administrativos, em ordem a impedir a manipulação de sua competência, ajustando-lhe o exercício às exigências superiores ditadas pelo interesse público.

## CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina-se pela competência da Polícia Militar Ambiental para suspender atividades e empreendimentos executados sem a competente licença ou autorização ambiental, independentemente de laudo técnico; e pela defesa judicial desses atos da Polícia Militar Ambiental.

É como se submete à elevada consideração superior.

Belo Horizonte, 31 de março de 2010.

Danilo Antonio de Souza Castro  
Procurador do Estado  
MASP 1.120.503-6 / OAB-MG 98.840

“APROVADO EM: 05/04/10”  
SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO  
Procurador Chefe da Consultoria Jurídica  
Masp 598.222-8 - OAB/MG 62.597