

**EXCELENTÍSSIMOS DESEMBARGADORES E EXCELENTÍSSIMAS DESEMBARGADORAS DO ÓRGÃO ESPECIAL DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

SIG n. 08.2022.00117946-3

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, representado pelo COORDENADOR DO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – CECCON, a quem foram delegadas atribuições por meio da Portaria n. 1.133/2021/PGJ, vêm perante o ÓRGÃO ESPECIAL DESTE EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, com fulcro no artigo 85, III e VII, da Constituição Estadual, e na Lei Estadual n. 12.069/2001, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

em face do artigo 6º, artigo 21, artigo 22, artigo 27, artigo 24 e artigo 35 da Lei Estadual n. 18.350, de 27 de janeiro de 2022, que altera o artigo 10, artigo 29, artigo 30, artigo 36, artigo 35-A e artigo 51-B, todos da Lei n. 14.675, de 13 de abril de 2009, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente por violação ao disposto no artigo, 9º, inciso VI, artigo 10, incisos I, VI e VIII e §1º, artigo 181 e artigo 182, incisos I e II, V, todos da Constituição do Estado de Santa Catarina (artigo 23, incisos VI ao VIII, artigo 24, incisos VI e VIII, artigo 225 da Constituição da República).

**1 Objeto da ação**

Esta ação visa contestar as alterações legislativas promovidas pela Lei Estadual n. 18.350/2022 no que se refere ao licenciamento ambiental e as deliberações desta temática pelos consórcios públicos.

## 2 Fundamentação Jurídica

### 2.1 Considerações introdutórias

A consolidação do Direito Ambiental no espaço jurídico é resultado da legitimação político-comunitária de valores ecológicos e dos movimentos sociais em prol da proteção da natureza. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui natureza de direito humano e fundamental, classificado como típico direito de terceira geração.

No âmbito dos Direitos Humanos, a tutela do ambiente foi incorporada no núcleo de proteção da pessoa e é objeto de diversos tratados internacionais, que possuem *status* normativo supralegal, conforme já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>. Segundo José Afonso da Silva, "A 'Declaração de Estocolmo'<sup>2</sup> abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental"<sup>3</sup>.

No Brasil, dizem Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer<sup>4</sup>, a partir da década de 1980 foi inaugurada a fase de "constitucionalização" da proteção ambiental e do Direito Ambiental. Os autores destacam a centralidade dos valores e direitos ecológicos no ordenamento jurídico brasileiro:

A proteção do meio ambiente – e, portanto, a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental – passou a integrar o núcleo da nossa estrutura normativa constitucional e, com isso, a assegurar um novo fundamento para toda a ordem jurídica interna. A consagração do objetivo e dos deveres de proteção ambiental a cargo do Estado brasileiro (em relação a todos os entes federativos) e, sobretudo, a atribuição do status jurídico-constitucional de direito-dever fundamental ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado colocam os valores ecológicos no “coração” do Direito brasileiro, influenciando todos os ramos jurídicos, inclusive a ponto de implicar

<sup>1</sup> STF, ADI 4.066/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 24/08/2017.

<sup>2</sup> A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972 é considerada o grande marco normativo da proteção ecológica no cenário jurídico internacional.

<sup>3</sup> DA SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 69.

<sup>4</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 333.

limites a outros direitos (fundamentais ou não). Alinha-se a isso tudo também uma nova dimensão ecológica na conformação do conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana.<sup>5</sup>

Acerca do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, afirma Paulo Affonso Leme Machado:

O direito ao meio ambiente equilibrado, do ponto de vista ecológico, consubstancia-se na conservação das propriedades e das funções naturais desse meio, de forma a permitir a “existência, a evolução e o desenvolvimento dos seres vivos”. Ter direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado equivale a afirmar que há um direito em que não se desequilibre significativamente o meio ambiente.<sup>6</sup>

A Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989 (artigo 181), replicando o que prescreve a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (artigo 225, *caput*), enuncia que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A norma constitucional que defende a preservação do meio ambiente é uma imposição à Administração Pública – um verdadeiro dever. Este é o conteúdo normativo do princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público que, segundo Paulo Affonso Leme Machado, pode ser traduzido da seguinte forma:

A gestão do meio ambiente não é matéria que diga respeito somente à sociedade civil, ou uma relação entre poluidores e vítimas da poluição. Os Países, tanto no Direito interno como no Direito internacional, têm que intervir ou atuar.<sup>7</sup>

Importa destacar que o princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público é devidamente abarcado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, da qual se colhe que a “Constituição do Brasil atribui ao Poder Público e à coletividade o dever

<sup>5</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 334.

<sup>6</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 60.

<sup>7</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 137.

de defender um meio ambiente ecologicamente equilibrado".<sup>8</sup>

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é entendido como um dever constitucional geral de não-degradação. Segundo Antonio Herman Benjamin:

Trata-se de dever constitucional autossuficiente e com força vinculante plena, dispensando, na sua aplicação genérica, a atuação do legislador ordinário. É, por outro lado, dever inafastável, tanto pela vontade dos sujeitos privados envolvidos, como a pretexto de exercício da discricionariedade administrativa. Vale dizer: é dever que, na estrutura do edifício jurídico, não se insere na esfera de livre opção dos indivíduos, públicos ou não.<sup>9</sup>

Para assegurar a efetividade desse direito, a Constituição Estadual determina ao Poder Público diversas incumbências, dentre as quais a de "proteger a fauna e a flora, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem extinção de espécie ou submetam animais a tratamento cruel" (artigo 182, inciso III).

O constituinte estadual estabeleceu, ainda, como obrigação do Estado e do Município, no estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, uma política de uso e ocupação do solo que garanta a manutenção de características do ambiente natural (artigo 141, inciso I, alínea 'd', CESC/89).

Os ditames constitucionais impõem aos entes políticos a obrigação de defender o meio ambiente, a fim de dar efetividade ao artigo 181 da Constituição do Estado de Santa Catarina, simétrico ao artigo 225 da Constituição da República.

### 2.1.1 Competência para legislar sobre Meio Ambiente

Decorre da forma de Estado federal adotada pela República brasileira, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos do artigo 18 da Constituição da

<sup>8</sup> STF. Mandado de Segurança n. 26064. Rel. Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgado em 17/06/2010.

<sup>9</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**, p. 90. In: CANOTILHO, J.J Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

República, a repartição de competências entre si, que consiste, segundo Gilmar Mendes, “na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria”.

A Constituição da República atribui competência à União para legislar sobre direito ambiental e urbanístico, estabelecendo normas gerais, sem excluir a competência dos Estados e do Distrito Federal, a quem cabe, concorrentemente, suplementar a legislação federal, nos termos do artigo 24, incisos I, VI e VIII.<sup>10</sup>

A Constituição do Estado de Santa Catarina, simetricamente ao que dispõe a Constituição da República, repetiu esses preceitos em seu artigo 10, incisos I, VI e VIII, §§1º ao 3º:

Art. 10 Compete ao Estado legislar, concorrentemente com a União, sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

[...]

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;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar do Estado.

§ 2º Inexistindo norma geral federal, o Estado exercerá a competência legislativa plena para atender suas peculiaridades.

§ 3º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

#### A concorrência de competências, como ensina Raul Machado

<sup>10</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

[...]

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;

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário

Horta<sup>11</sup>, enriqueceu a autonomia formal, na medida em que "a competência da União consistirá no estabelecimento de normas gerais, isto é, normas não exaustivas, e a competência dos Estados se exercerá no domínio da legislação suplementar (artigo 24, §§ 1º e 2º)".

O autor assevera que a lei de normas gerais deve ser estabelecida como uma espécie de moldura legislativa. Nesse sentido, "A lei estadual suplementar introduzirá a lei de normas gerais no ordenamento do Estado, mediante o preenchimento dos claros deixados pela lei de normas gerais, de forma a afeiçoá-la às peculiaridades locais".<sup>12</sup>

É por isso que, quando se trata de competência legislativa concorrente, cabe à União editar normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal suplementá-las nos pontos omissos ou que precisem de adequação às peculiaridades locais, atendendo aos comandos gerais.

O Ministro Edson Fachin, no julgamento da ADI n. 3355, ao tratar da competência dos Estados para suplementarem a legislação federal, anotou que, nesses casos, "É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie".<sup>13</sup>

Em matéria ambiental, as normas suplementares editadas nos âmbitos estaduais e municipais não podem ser menos protetivas ao meio ambiente do que as normas gerais editadas pela União. Ou seja, a legislação suplementar não pode descaracterizar as normas federais permitindo que haja maior intervenção de atividades e empreendimentos no meio ambiente.

Conforme assinalam Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

O Estado e o Município devem respeitar o padrão normativo estabelecido na norma geral e considerar tal *standard* de proteção ambiental como piso

<sup>11</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 357.

<sup>12</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 357.

<sup>13</sup> STF, ADI 3355, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020.

legal protetivo mínimo, de tal modo que – a prevalecer esse argumento – apenas estaria autorizado a atuar para além de tal referencial normativo, e não para aquém. Ao legislar de forma “menos protetiva” em relação ao padrão determinado pela norma geral editada pela União, o legislador estadual ou municipal subverte a sua competência legislativa suplementar e incorre em prática inconstitucional.<sup>14</sup>

Nesse sentido, convém mencionar que o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de norma editada pelo Estado de Minas Gerais por ter ido além da sua competência legislativa suplementar, violando a norma do artigo 24, inciso VI, da Constituição da República:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. FEDERALISMO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. FLEXIBILIZAÇÃO DE OCUPAÇÃO ANTRÓPICA EM APPs POR MEIO DE LEGISLAÇÃO ESTADUAL. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. TEMA REGULADO DE FORMA EXAURIENTE POR LEGISLAÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I É característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação. II - Nos termos do art. 24, VI e VII da Carta Magna, os entes federados têm competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, defesa do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. III Em paralelo, a Constituição da República prevê que a União detém a competência para estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º), com vistas a padronizar a regulamentação de certos temas, sendo os Estados e o Distrito Federal competentes para suplementar a legislação nacional (art. 24, § 1º), consideradas as peculiaridades regionais. IV A legislação mineira, ao flexibilizar os casos de ocupação antrópica em áreas de Preservação Permanente, invadiu a competência da União, que já havia editado norma que tratava da regularização e ocupação fundiária em APPs. V - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, III, 3º, II, c, e 17 da Lei 20.922/2013, do Estado de Minas Gerais.<sup>15</sup>

Em outro julgamento, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que autorizava edificação por particulares em áreas de preservação permanente – APP, com finalidade exclusivamente recreativa, em desconformidade com o preceito do artigo 24, §§2º e 3º, da Constituição da República, que permite aos Estados regular de forma suplementar aquilo que a União houver regulado de forma geral:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E

<sup>14</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 841.

<sup>15</sup> STF, ADI 5675, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2021.

AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE NORMA ESTADUAL AUTORIZAR EDIFICAÇÃO POR PARTICULARES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE APP, COM FINALIDADE EXCLUSIVAMENTE RECREATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) e da competência legislativa plena (supletiva) quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. Inconstitucionalidade formal de norma estadual que, de caráter pleno e geral, permite a edificação particular com finalidade unicamente recreativa em áreas de preservação permanente APP; apesar da existência de legislação federal regente da matéria (Código Florestal) em sentido contrário. 3. Inconstitucionalidade material presente em face do excesso e abuso estabelecidos pela legislação estadual ao relativizar a proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo titular é a coletividade, em face do direito de lazer individual. Desproporcionalidade da legislação estadual impugnada. 4. Ação direta julgada procedente.<sup>16</sup>

Além da competência legislativa concorrente, a tutela do meio ambiente foi inserida na competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por interessar simultaneamente a todas as entidades estatais, de acordo com o artigo 23, inciso VI, da Constituição da República<sup>17</sup>, e com o artigo 9º, inciso VI, da Constituição Estadual.<sup>18</sup>

Portanto, a defesa do meio ambiente está incluída no conjunto de competências legislativas concorrentes e competências materiais comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de modo que todos os entes federativos têm o dever de proteção ao meio ambiente, cabendo à União editar normas gerais e aos Estados e Municípios legislar suplementarmente, em conformidade com o padrão normativo estabelecido pela União.

## **2.2 Análise da constitucionalidade dos dispositivos da Lei Estadual n.**

<sup>16</sup> STF, ADI 4988, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19/09/2018.

<sup>17</sup> 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;

<sup>18</sup> Art. 9º O Estado exerce, com a União e os Municípios, as seguintes competências:  
[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

**14.675, de 13 de abril de 2009 (Código Estadual do Meio Ambiente) a partir das recentes alterações efetuadas pela Lei n. 18.350, de 27 de janeiro de 2022**

A Lei Estadual n. 14.675 (Código Estadual do Meio Ambiente) sofreu recentes alterações por meio da Lei n. 18.350 de 27 de janeiro de 2022, sobretudo no Título IV, Capítulo I, que versa sobre os instrumentos da política estadual do meio ambiente e do licenciamento ambiental.

No artigo 29 a Lei Estadual n. 14.675 (Código Estadual do Meio Ambiente) estabelece as atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental e, portanto, sujeitas ao licenciamento. Mais adiante, o artigo 30 define, em seu Parágrafo Único, que é prescindível novo licenciamento ambiental no caso de inovações nas instalações e equipamentos das atividades licenciadas que não impliquem a alteração dos critérios estabelecidos no licenciamento originário.

O artigo 35-A dispensa a certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelo Município, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do SISNAMA para a concessão de licenciamento ambiental.

O artigo 36 cria, no Estado de Santa Catarina, a modalidade de licenciamento ambiental por compromisso (LAC), que configura uma espécie de autodeclaração por parte do empreendedor. Este procedimento é aplicado, segundo o §5º deste artigo, para atividades de pequeno ou médio porte e de pequeno ou médio potencial degradador, classificações que são definidas pelo CONSEMA.

O §9º do artigo 36 possibilita a incidência do licenciamento ambiental por compromisso em casos de procedimentos administrativos em trâmite, incluindo, além destes, os já licenciados.

Por fim, o artigo 58-B veda a negativa do licenciamento do empreendimento ou atividade quando o requerente não tenha obtido resposta do pedido de outorga de direito de uso de recursos hídricos.

**2.2.1 Artigo 29, artigo 30, Parágrafo Único, artigo 35-A, artigo 36 e seus**

**parágrafos, em especial os §§5º, 9º e 17 e artigo 51-B – Flexibilização das regras para concessão de Licenciamento. Inconstitucionalidade formal. Violação da Competência da União para instituir normas gerais sobre o meio ambiente**

Como visto no tópico 2.1.1, o artigo 10 da Constituição do Estado de Santa Catarina<sup>19</sup> atribuiu a competência para legislar a respeito do meio ambiente e incumbe ao Estado a suplementação destas regras. Ocorre que, na hipótese, há considerável dissonância entre as normas impugnadas neste estudo e a legislação federal sobre o tema. Portanto, ao contrário de seu dever de suplementar a legislação geral federal tão somente naquilo que pretenda ser mais protetivo ao meio ambiente, as autoridades catarinenses subverteram a lógica sistêmica da proteção ao meio ambiente.

Os procedimentos administrativos de licenciamento ambiental são de grande importância, face ao seu alto grau de caráter preventivo que busca garantir a utilização dos recursos naturais disponíveis de forma racional. Daí a necessidade da máxima observância dos requisitos técnicos para que cumpra a sua finalidade.

Os comandos gerais estabelecidos pela União a respeito do tema são os seguintes:

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

<sup>19</sup> Artigo 24, inciso I, da Constituição da República.

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.<sup>20</sup>

Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

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

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III - Licença de Operação (LO), autorizando, 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 Prévia e de Instalação.

1º Os prazos para a concessão das licenças serão fixados pelo Conama, observada a natureza técnica da atividade.

2º Nos casos previstos em resolução do Conama, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação do Ibama.

3º Iniciadas as atividades de implantação e operação, antes da expedição das respectivas licenças, os dirigentes dos Órgãos Setoriais do Ibama deverão, sob pena de responsabilidade funcional, comunicar o fato às entidades financiadoras dessas atividades, sem prejuízo da imposição de penalidades, medidas administrativas de interdição, judiciais, de embargo, e outras providências cautelares.

4º O licenciamento dos estabelecimentos destinados a produzir materiais nucleares ou a utilizar a energia nuclear e suas aplicações, competirá à Comissão Nacional de Energia Nuclear (CENEN), mediante parecer do Ibama, ouvidos os órgãos de controle ambiental estaduais ou municipais.

5º Excluída a competência de que trata o parágrafo anterior, nos demais casos de competência federal o Ibama expedirá as respectivas licenças, após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos estaduais e municipais de controle da poluição.<sup>21</sup>

Além disso, O Conama editou duas Resoluções sobre a

matéria:

· a Resolução nº 1/1986, que, em seu art. 4º, determinou que os órgãos ambientais competentes e os órgãos setoriais do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama compatibilizassem os processos de licenciamento com as etapas de planejamento e implantação das atividades modificadoras do meio ambiente.

· a Resolução nº 237/1997, que disciplinou diversos aspectos do licenciamento ambiental. O art. 12, § 1º, permite que os entes federados estabeleçam procedimentos simplificados de licenciamento, desde que consistam em atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental.

Como se percebe, a licença ambiental é prevista no artigo 10

<sup>20</sup> Artigo 10 da Lei Federal n. 6.938/81.

<sup>21</sup> Artigo 19 do Decreto n. 99.274/90 que regulamentou a Lei Federal n. 6.938/81.

da Lei Federal n. 6.938/81 como sendo um instrumento de controle preventivo da Administração Pública sobre empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais que sejam, efetiva ou potencialmente, poluidoras (capazes de causar degradação ambiental).

De acordo com a legislação nacional, é necessária a obtenção de licença ambiental em todas as fases dos empreendimentos e atividades capazes potencialmente de causar danos ao meio ambiente. Portanto, a norma catarinense extrapola a disciplina federal vigente sobre o tema na medida em que desobedece o piso legal protetivo.<sup>22</sup>

Em matéria ambiental a União fixa as normas gerais, isso significa que as disposições acima mencionadas são necessariamente aplicáveis aos procedimentos de licenciamento ambiental realizados nos Estados, o que não está ocorrendo em Santa Catarina, onde a Lei n. 14.675 de 2009 está em vigor. Para conferir:

Art. 29. São passíveis de licenciamento ambiental pelo Órgão Estadual de Meio Ambiente as atividades consideradas, por meio de Resolução do CONSEMA, potencialmente causadoras de degradação ambiental.

§ 1º As atividades de lavra a céu aberto por escavação de cascalheiras, com produção anual inferior a 12.000 m<sup>3</sup> (doze mil metros cúbicos), ficam dispensadas de licenciamento ambiental, desde que não possuam finalidade comercial.

§ 2º As atividades de lavra a céu aberto de mineral típico para uso na construção civil, excetuada a hipótese descrita no § 1º, passam a ser licenciadas:

- a) por meio de Autorização Ambiental (AuA), quando a exploração anual for inferior a 12.000 m<sup>3</sup> (doze mil metros cúbicos);
- b) por meio de Relatório Ambiental Preliminar (RAP), quando a exploração anual fique compreendida entre 12.000 m<sup>3</sup> (doze mil metros cúbicos) e 24.000 m<sup>3</sup> (vinte e quatro mil metros cúbicos); e
- c) por meio de Estudo Ambiental Simplificado (EAS), quando a exploração anual foi superior a 24.000 m<sup>3</sup> (vinte e quatro mil metros cúbicos).

§ 3º Em até 90 (noventa) dias, anteriores ao encerramento da atividade de mineração prevista nos §§ 1º e 2º, o responsável pela exploração deverá apresentar o competente projeto de recuperação ambiental para fins de aprovação no órgão ambiental licenciador. (Redação dada pela Lei nº [17.893/2020](#))

~~§ 4º As atividades descritas no caput, mas não licenciáveis em razão do porte, poderão efetuar o cadastro ambiental facultativo no órgão ambiental licenciador. (Redação acrescida pela Lei nº [18091/2021](#))~~

§ 4º Não são objeto de licenciamento ambiental, em qualquer de suas modalidades, todas as atividades ou empreendimentos que:

<sup>22</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental . 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 192

I - não constem da Resolução de que trata o caput; ou

II - embora constem na Resolução de que trata o caput, tenham porte inferior ao mínimo definido para fins de licenciamento ambiental. (Redação dada pela Lei nº [18.350/2022](#))

§ 5º A competência prevista no caput é de exercício privativo do CONSEMA, não podendo ser exercida por qualquer outro órgão, estadual ou municipal. (Redação acrescida pela Lei nº [18091/2021](#))

§ 6º O licenciamento das atividades ou dos empreendimentos de impacto local será de atribuição dos Municípios, consorciados ou não, conforme estabelecido por meio de Resolução do CONSEMA e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento. (Redação acrescida pela Lei nº [18.350/2022](#))

§ 7º As condicionantes ambientais devem ser proporcionais à magnitude dos impactos ambientais da atividade ou do empreendimento, devidamente identificados nos estudos requeridos no licenciamento ambiental, bem como apresentar fundamentação técnica que aponte seunexo causal com esses impactos, desde que não se prestem a mitigar ou a compensar impactos ambientais causados por terceiros e em situações nas quais o empreendedor não possua ingerência ou poder de polícia. (Redação acrescida pela Lei nº [18.350/2022](#))

§ 8º As obras de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto, definidas em Lei, independem de ato do Executivo para a sua comprovação. (Redação acrescida pela Lei nº [18.350/2022](#))

§ 9º As condicionantes ambientais não devem ser utilizadas para:

I - mitigar ou compensar impactos ambientais causados por terceiros, situação em que o equacionamento se efetua por meio de políticas ou serviços públicos de competência originária de outros órgãos ou entidades; e

II - suprir deficiências ou danos decorrentes de omissões do Poder Público. (Redação acrescida pela Lei nº [18.350/2022](#))

§ 10 As condicionantes estabelecidas no licenciamento ambiental não podem obrigar o empreendedor a manter ou a operar serviços de responsabilidade do Poder Público. (Redação acrescida pela Lei nº [18.350/2022](#))

§ 11 O empreendedor pode solicitar, de forma fundamentada, no prazo de 30 (trinta) dias após a emissão da licença ambiental, a revisão das condicionantes ambientais ou do período de sua aplicação, devendo o recurso ser respondido no mesmo prazo, de forma motivada, pela autoridade licenciadora, que pode readequar os parâmetros de execução das condicionantes ambientais, deferindo, total ou parcialmente, a revisão solicitada. (Redação acrescida pela Lei nº [18.350/2022](#))

§ 12 O recurso previsto no § 11 tem efeito suspensivo, ficando a condicionante objeto do recurso sobrestada até a manifestação final do órgão competente, bem como a validade da licença fica automaticamente prorrogada pelo prazo em que tramitar o recurso, sem prejuízo da vigência e eficácia da licença ambiental concedida. (Redação acrescida pela Lei nº [18.350/2022](#))

§ 13 O licenciamento ambiental da extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, para uso exclusivo em obras públicas executadas por órgãos da Administração Direta e autárquica da União, do Estado e dos Municípios, poderá ser realizado mediante LAC, desde que não possua finalidade comercial e não implique supressão de vegetação nativa, bem como que esteja limitada à produção anual de até 12.000 m<sup>3</sup> (doze mil metros cúbicos) e ocorra a recuperação da área degradada. (Redação acrescida pela Lei nº [18.350/2022](#))

~~Art. 30 A expansão de atividade licenciada que implicar alteração ou ampliação do seu potencial poluente também necessita do competente licenciamento ambiental, nos termos da Resolução do CONSEMA.~~

Art. 30. A expansão de atividade licenciada que implicar alteração ou ampliação do seu potencial poluente também necessita do competente licenciamento ambiental.

Parágrafo único. Qualquer alteração nas instalações e equipamentos das atividades licenciadas que não implique a alteração dos critérios estabelecidos no licenciamento ambiental deve ser informada ao órgão ambiental licenciador para conhecimento e inserção no processo de licenciamento ambiental original, sem a necessidade de licenciamento ambiental para a respectiva alteração. (Redação dada pela Lei nº [18.350/2022](#))

[...]

Art. 35-A O licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelo Município, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do SISNAMA, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos. (Redação acrescida pela Lei nº [18.350/2022](#))

[...]

Seção II

DAS MODALIDADES DE LICENCIAMENTO

~~Art. 36 O licenciamento ordinário será efetuado por meio da emissão de Licença Ambiental Prévia - LAP, Licença Ambiental de Instalação - LAI e Licença Ambiental de Operação - LAO.~~

Art. 36 O licenciamento ordinário será efetuado por meio da emissão de Licença Ambiental Prévia (LAP), Licença Ambiental de Instalação (LAI), Licença Ambiental de Operação (LAO) e Licença Ambiental por Compromisso (LAC). (Redação dada pela Lei nº [16.283/2013](#))

§ 1º O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LAP, LAI e LAO) em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observados o seguinte:

I - para a concessão da Licença Ambiental Prévia - LAP, o prazo máximo de 3 (três) meses a contar do protocolo do requerimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 4 (quatro) meses.

II - para a concessão da Licença Ambiental de Instalação - LAI, o prazo máximo de 3 (três) meses.

III - para a concessão da Licença de Operação - LAO, o prazo máximo de 2 (dois) meses.

~~§ 2º A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.~~

§ 2º A contagem dos prazos previstos nos incisos do § 1º deste artigo será suspensa durante a elaboração de estudos ambientais complementares ou esclarecimentos pelo empreendedor. (Redação dada pela Lei nº [16.283/2013](#))

§ 3º A Licença Ambiental Prévia - LAP pode ser emitida com a dispensa de Licença Ambiental de Instalação - LAI, quando:

- a) para o licenciamento ambiental não seja exigido Estudo de Avaliação de Impacto Ambiental - EIA;
- b) para o licenciamento ambiental seja exigido o Relatório Ambiental Prévio

- RAP; ou

c) os pressupostos para emissão de Licença Ambiental de Instalação - LAI estejam presentes no processo de licenciamento.

§ 4º A LAC só será emitida caso o empreendimento e/ou a atividade não dependa de supressão de vegetação para sua efetivação. (Redação acrescida pela Lei nº [16.283/2013](#))

~~§ 5º A LAC será concedida eletronicamente, mediante declaração de compromisso firmada pelo empreendedor, segundo critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão estadual licenciador por meio de portaria. (Redação acrescida pela Lei nº [16.283/2013](#))~~

§ 5º A LAC será concedida eletronicamente, para atividades que sejam enquadradas, cumulativamente, como de pequeno ou médio porte e de pequeno ou médio potencial poluidor degradador, assim definidos pelo CONSEMA, segundo os critérios e pré-condições estabelecidos pela autoridade licenciadora, mediante declaração de compromisso do empreendedor. (Redação dada pela Lei nº [18.350/2022](#))

§ 6º As informações, as plantas, os projetos e os estudos solicitados ao empreendedor, no ato da adesão à LAC, deverão acompanhar o pedido formulado via internet, na forma definida pelo órgão ambiental licenciador por meio de portaria. (Redação acrescida pela Lei nº [16.283/2013](#))

~~§ 7º Serão considerados empreendimentos ou atividades passíveis de licenciamento, por meio da LAC, aqueles listados em portaria específica, a ser editada pelo órgão ambiental licenciador. (Redação acrescida pela Lei nº [16.283/2013](#)) (Revogado pela Lei nº [18.350/2022](#))~~

§ 8º Para obtenção da LAC, o requerente deverá estar ciente das condicionantes ambientais estabelecidas previamente pelo órgão licenciador, comprometendo-se ao seu atendimento, as quais deverão contemplar as medidas mitigadoras para a localização, implantação e operação dos empreendimentos e das atividades. (Redação acrescida pela Lei nº [16.283/2013](#))

~~§ 9º A inclusão de empreendimento ou atividade no rol definido pelo órgão ambiental como passível de licenciamento via LAC não afeta procedimentos administrativos licenciados ou já iniciados em seu âmbito, permanecendo em tramitação, se já em curso, até a implantação da atividade no sistema. (Redação acrescida pela Lei nº [16.283/2013](#))~~

§ 9º A inclusão de empreendimento ou atividade no rol definido como passível de licenciamento via LAC aplica-se aos novos procedimentos administrativos e aos em trâmite, bem como aos empreendimentos já licenciados. (Redação dada pela Lei nº [18.350/2022](#))

§ 10 A concessão da LAC dar-se-á por empreendimento ou atividade individual. (Redação acrescida pela Lei nº [16.283/2013](#))

§ 11 Quando o empreendimento ou a atividade necessitar de autorização de supressão de vegetação, outorga de uso de recursos hídricos e/ou anuência de unidade de conservação, a LAC só será emitida em conjunto com as respectivas autorização, outorga ou anuência. (Redação acrescida pela Lei nº [16.283/2013](#))

§ 12 Para obtenção da LAC, o empreendedor deverá efetuar o pagamento de tarifa, cujo boleto será emitido automaticamente após o cadastro de todas as informações e a apresentação dos estudos e demais documentos solicitados. (Redação acrescida pela Lei nº [16.283/2013](#))

§ 13 Após a comprovação do pagamento de que trata o § 12 deste artigo, a licença será disponibilizada eletronicamente ao empreendedor. (Redação acrescida pela Lei nº [16.283/2013](#))

§ 14 As informações prestadas pelos requerentes serão de sua inteira responsabilidade. (Redação acrescida pela Lei nº [16.283/2013](#))

§ 15 A constatação, a qualquer tempo, da prestação de informações falsas

implicará a nulidade da licença concedida pelo órgão licenciador e tornará aplicáveis penalidades, conforme previsto nesta Lei. (Redação acrescida pela Lei nº [16.283/2013](#))

§ 16 A critério do empreendedor, as atividades a que se refere o § 5º poderão ser objeto de licenciamento de outra modalidade. (Redação acrescida pela Lei nº [18.350/2022](#))

§ 17 As atividades abaixo listadas poderão, independentemente do porte e do potencial poluidor degradador, ser licenciadas por intermédio da LAC, contanto que não impliquem em corte de vegetação:

- I - transporte de produtos perigosos;
- II - antenas de telecomunicação;
- III - obras públicas de infraestrutura, de transporte e rodoviárias; e
- IV - avicultura e suinocultura. (Redação acrescida pela Lei nº [18.350/2022](#))

Art. 37. Nos casos de atividades ou empreendimentos potencialmente causadores de pequeno impacto ambiental, assim definido por Resolução do CONSEMA, será adotado o licenciamento ambiental simplificado, por meio da emissão de Autorização Ambiental – AuA.

§ 1º A Autorização Ambiental – AuA é expedida após a avaliação acerca da viabilidade locacional e técnica, contendo condicionantes de implantação e de operação do objeto autorizado.

§ 2º A Autorização Ambiental – AuA terá prazo de validade equivalente ao de uma Licença Ambiental de Operação – LAO.

§ 3º O licenciamento ambiental simplificado a que se refere o *caput* será realizado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da data de protocolo perante o órgão ambiental.

[...]

Art. 51-B Quando o requerente tiver protocolado pedido de outorga de direito de uso de recursos hídricos e ainda não tiver obtido resposta a este pedido, o órgão ambiental licenciador não poderá negar o licenciamento do empreendimento ou atividade. (Redação acrescida pela Lei nº [18.350/2022](#))

As normas gerais estabelecidas pela União na Lei n. 6.938/81 tem sua eficácia integrada pelos padrões fixados nas resoluções do CONAMA. Este sistema limita o exercício da competência estadual nesta matéria, pois a legislação complementar estadual deve guardar compatibilidade com as normas gerais editadas pela União, inclusive com as regras do CONAMA.

Não é exagero afirmar que as alterações realizadas pela Lei n. 18.350 de 2022 ao Código Ambiental do Estado de Santa Catarina (Lei n. 14.675 de 2009) extrapolam a disciplina federal vigente. A legislação catarinense é menos restritiva do que a federal – e, portanto, inconstitucional –, tendo em vista que certas alterações de requisitos obrigatórios previstos nesta são considerados facultativas por aquela.

Para amparar esta conclusão, cita-se a possibilidade da confecção de Licença Ambiental por Compromisso nas seguintes hipóteses: **a)**

a instalação de complexos turístico e de lazer, inclusive parques temáticos e autódromos (Código 71.70.10), com área de até 200.000 m<sup>2</sup>; **b)** a retificação de cursos d'água (Código 33.13.07), com comprimento de até 5.000 metros; **c)** o abate de até 150.000 (cento e cinquenta mil) animais de pequeno porte (v.g., aves, rãs, coelhos) por dia, em abatedouros, frigoríficos e charqueadas, com ou sem industrialização de produtos de origem animal disciplina que acaba por afastar a aplicação das normas federais de caráter geral; **d)** O licenciamento ambiental da extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, para uso exclusivo em obras públicas executadas por órgãos da administração direta e autárquica da União, do Estado e dos Municípios, desde que não possua finalidade comercial e não implique supressão de vegetação nativa, bem como que esteja limitada à produção anual de até 12.000 m<sup>3</sup> e ocorra a recuperação da área degradada e **e)** licenciamento independentemente da emissão de certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, bem como de outorga de direito de uso de recursos hídricos.

Importante notar que a nova redação do artigo 29, §13 não se coaduna nem mesmo com a decisão de maior flexibilidade lançada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 1.264.738, julgado em 8-9-2020, porquanto a hipótese abordada na permissão concedida pela norma não é de pequeno potencial de impacto ambiental.

Do mesmo modo, as situações previstas nos artigos ,35-A e 51-B contrariam o definido em norma geral na medida em que possibilita a concessão de licenciamento ambiental sem que estejam preenchidos os requisitos urbanísticos e de eventual necessidade de outorga do uso de água.

O licenciamento ambiental é instrumento de Política Nacional do Meio Ambiente e o regramento estadual impugnado nesta ação não apenas regulamenta o tema, mas o simplifica em contrariedade com as diretrizes estabelecidas pela União. Tal situação, por lógica, se materializa em consideráveis danos ao meio ambiente.

Recentemente, em julgamento do Recurso Extraordinário n.

1.264.738, em 27 de abril de 2021, manejado na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.650, também oriunda de Santa Catarina, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 29 da Lei n. 14.675/2009 (Código Ambiental do Estado de Santa Catarina), notadamente em razão da simplificação do licenciamento ambiental:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. §§ 1º, 2º E 3º DO ART. 29 DA LEI N. 14.675, DE 13.4.2009, ALTERADA PELA LEI N. 17.893, DE 23.1.2020, DE SANTA CATARINA. DISPENSA E SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA A CÉU ABERTO. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** 1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes. 2. **É formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina ao instituir dispensa e licenciamento simplificado ambiental para atividades de lavra a céu aberto.** 3. A dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República. 4. O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o caput do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina.<sup>23</sup>

As conformações tanto estadual quanto municipais, devem atentar para essas diretrizes federais, sob pena de inconstitucionalidade ocasionada pela usurpação da competência legislativa da União, entidade política responsável por fixar as normas gerais da Política Nacional do Meio Ambiente.

Embora se reconheça a existência de condomínio legislativo<sup>24</sup>, no qual há distribuição de competência para regulamentar a matéria ambiental, a hipótese não foi de preenchimento de lacunas, tampouco de complementação às leis federais. O que se vê é a disciplina da matéria

<sup>23</sup> ADI 6650, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-085 DIVULG 04-05-2021 PUBLIC 05-05-2021.

<sup>24</sup> ADI 5.312, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, julgado em 25.10.2018.

realizada pelo Estado em contrariedade com o norte estabelecido pela União.

Nesse sentido, recorta-se do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo. Proibição do uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto. Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. **Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal.** Lei federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. **Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica.** Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 12.684/2007. Improcedência da ação. 1. A Lei nº 12.684/2007, do Estado de São Paulo, proíbe a utilização, no âmbito daquele Estado, de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto, versando sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88), proteção do meio ambiente (art. 24, VI) e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF/88). Dessa forma, **compete, concorrentemente, à União a edição de normas gerais e aos estados suplementar a legislação federal no que couber** (art. 24, §§ 1º e 2º, CF/88). Somente na hipótese de inexistência de lei federal é que os estados exercerão a competência legislativa plena (art. 24, § 3º, CF/88). 2.[...] **Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal.** A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei. 3. [...] 4. No entanto, o art. 2º da Lei Federal nº 9.055/1995 passou por um processo de inconstitucionalização, em razão da alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica, e, no momento atual, não mais se compatibiliza com a Constituição de 1988. Se, antes, tinha-se notícia dos possíveis riscos à saúde e ao meio ambiente ocasionados pela utilização da crisotila, falando-se, na época da edição da lei, na possibilidade do uso controlado dessa substância, atualmente, o que se observa é um consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura, sendo esse o entendimento oficial dos órgãos nacionais e internacionais que detêm autoridade no tema da saúde em geral e da saúde do trabalhador. 5. A Convenção nº 162 da Organização Internacional do Trabalho, de junho de 1986, prevê, dentre seus princípios gerais, a necessidade de revisão da legislação nacional sempre que o desenvolvimento técnico e o progresso no conhecimento científico o requeiram (art. 3º, § 2). [...] 9. Ação direta julgada improcedente, com a declaração incidental de inconstitucionalidade do art.

2º da Lei 9.055/1995, com efeito erga omnes e vinculante.<sup>25</sup>

Portanto, ao assim proceder, o Estado de Santa Catarina interferiu na competência da União diante da violação de normas gerais editadas por ela, em flagrante violação ao disposto no artigo 10, incisos I, VI e VIII, artigo 181 e artigo 182, incisos I e II, todos da Constituição do Estado de Santa Catarina (artigo 23, incisos VI ao VIII e artigo 24, incisos VI e VIII, da Constituição da República).

### **2.2.2 Artigos 29, 36, 35-A e seus parágrafos, em especial o §5º e 51-B – Flexibilização das regras para concessão de Licenciamento Ambiental. Inconstitucionalidade material. Princípio da proibição de retrocesso ambiental ou ecológico e dever de progressividade**

A proteção ambiental é uma tarefa prospectiva, que deve operar de modo progressivo na preservação do meio ambiente, não admitindo retrocesso nem a adoção de políticas que tenham por finalidade a sua supressão. Como consequência disso, a proteção insuficiente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pode representar violação ao princípio da vedação do retrocesso social.

O implícito princípio constitucional da proibição de retrocesso social visa impedir a supressão ou a redução das conquistas alcançadas pela sociedade em matéria de direitos fundamentais, para resguardar os direitos já concretizados na ordem jurídica. A propósito, J. J. Gomes Canotilho anota que:

O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição de retrocesso social. A ideia aqui expressa também tem sido designada como proibição de ‘contra-revolução social’ ou da ‘evolução reaccionária’. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A ‘proibição de retrocesso social’ nada pode fazer contra as recessões e crises económicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade

<sup>25</sup> ADI 3937, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019.

dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. O reconhecimento desta protecção de 'direitos prestacionais de propriedade', subjectivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e as expectativas subjectivamente alicerçadas. A violação no núcleo essencial efectivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente aniquiladoras da chamada 'justiça social'. [...] A liberdade de conformação do legislador nas leis sociais nunca pode afirmar-se sem reservas, pois está sujeita ao princípio da igualdade, princípio da proibição de discriminações sociais e de políticas antissociais. As eventuais modificações destas leis devem observar os princípios do Estado de direito vinculativos da actividade legislativa e o núcleo essencial dos direitos sociais. O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas ("lei da segurança social", "lei do subsídio de desemprego", "lei do serviço de saúde") deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa "anulação", "revogação" ou "aniquilação" pura a simples desse núcleo essencial. [...] A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. [...].<sup>26</sup>

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que se concretiza com a preservação da natureza em todos os elementos essenciais da vida humana, possui carácter progressivo e exige do Estado o dever não só de torná-lo efetivo, mas também de preservá-lo, sob pena de transgressão ao texto constitucional.

O Poder Público encontra-se submetido ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental, o qual, segundo Luís Paulo Sirvinskas, "impede que novas leis ou atos venham a desconstituir conquistas ambientais. Após atingir certo status ambiental, o princípio veda que se retorne a estágios anteriores, prejudicando e alterando a protecção dos recursos naturais".<sup>27</sup>

Sobre o tema, discorrem Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

A garantia constitucional da proibição de retrocesso ambiental ou ecológico tem ganhado cada vez mais destaque no cenário jurídico brasileiro, tanto do ponto de vista doutrinário quanto jurisprudencial. De tal sorte, a garantia (e

<sup>26</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, [s.d.], p. 338-340.

<sup>27</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.144.

princípio) constitucional em análise assume importância ímpar na edificação do Estado de Direito contemporâneo, pois opera como instrumento jurídico apto a assegurar, em conjugação com outros elementos, níveis normativos mínimos no tocante à proteção jurídica do ambiente, bem como, numa perspectiva mais ampla, de tutela da dignidade da pessoa humana e do direito a uma existência digna, sem deixar de lado a responsabilidade pelas gerações humanas vindouras.<sup>28</sup>

Desse modo, a defesa e a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado consistem em tarefas progressivas, sendo vedada a adoção de políticas e medidas que tenham por finalidade a sua supressão ou retrocesso.

O Supremo Tribunal Federal reconhece que o princípio da proibição do retrocesso impede a desconstituição de conquistas já alcançadas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. REDUÇÃO DO TERRITÓRIO DA ÁREA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL DE TAMÓIOS POR MEIO DE DECRETO ESTADUAL. ART. 1º DO DECRETO 44.175/2013 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. ART. 225, § 1º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. AFRONTA AO DEVER DE PRESERVAÇÃO E AOS POSTULADOS DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO E DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE. ART. 225, CAPUT, DA LEI MAIOR. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I – A Área de Proteção Ambiental de Tamoios foi reduzida por meio de Decreto estadual, em violação ao princípio da reserva legal (art. 225, § 1º, III, da CF). II – A supressão de extenso espaço territorial especialmente protegido vulnera o dever de proteção e preservação do meio ambiente (art. 225, caput, CF) e ofende os princípios da vedação do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente. III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “com área total aproximada de 7.173,27 hectares”, contida no artigo 1º do Decreto 44.175/2013 do Estado do Rio de Janeiro.<sup>29</sup>

Tal postulado já foi acolhido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 39, CAPUT, §§ 2º E 3º, E 45 CAPUT, §§ 1º E 3º DA LEI N. 1.658/2013, DO MUNICÍPIO DE LAGUNA, QUE DISPÕE SOBRE ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO MUNICIPAL. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA DA PROMOTORA DE JUSTIÇA, AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL, VÍCIO FORMAL E DE LITISPENDÊNCIA. REJEITADAS. NORMATIVO QUE PERMITE A OCUPAÇÃO DE ÁREA CLASSIFICADA POR LEGISLAÇÃO ANTERIOR COMO DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. INCIDÊNCIA DO

<sup>28</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 759.

<sup>29</sup> ADI 5676, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2021.

PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL.  
PROCEDÊNCIA DO PEDIDO ENCARTADO NA INICIAL.<sup>30</sup>

No entanto, há importantes julgados do Supremo Tribunal Federal em prol das opções políticas do legislador, caso não evidenciado manifesto comprometimento ao meio ambiente.

Na Ação Direta de Constitucionalidade n. 42, que analisou a Lei Federal n. 12.651/2012 (Código Florestal), o Supremo Tribunal Federal entendeu que o princípio da vedação ao retrocesso "não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo":

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. ARTIGOS 1º, IV; 3º, II E III; 5º, CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, DA CRFB. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTIÇA INTERGERACIONAL. ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA GERAÇÃO ATUAL. ESCOLHA POLÍTICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. EXAME DE RACIONALIDADE ESTREITA. RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INVIABILIDADE DE ALEGAÇÃO DE VEDAÇÃO AO RETROCESSO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES.

1. O meio ambiente é tutelado constitucionalmente pela regra matriz do artigo 225, caput, da Constituição, que dispõe que 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. 2. O meio ambiente assume função dúplice no microsistema jurídico, na medida em que se consubstancia simultaneamente em direito e em dever dos cidadãos, os quais paralelamente se posicionam, também de forma simultânea, como credores e como devedores da obrigação de proteção respectiva. 3. O homem é parte indissociável do meio ambiente, uma vez que, por intermédio das interações genéticas biologicamente evolutivas que se sucederam nos últimos milhares de anos, o meio ambiente produziu a espécie humana, cuja vida depende dos recursos nele contidos. Nesse ponto, nem os mais significativos avanços tecnológicos permitirão ao homem, em algum momento futuro, dissociar-se do meio ambiente, na medida em que a atividade humana inventiva e transformadora depende da matéria nele contida, sob todas as suas formas, para se concretizar. 4. A capacidade dos indivíduos de desestabilizar o equilíbrio do conjunto de recursos naturais que lhes fornece a própria

<sup>30</sup> TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.034935-2, de Laguna, rel. Lédio Rosa de Andrade, Órgão Especial, j. 19-11-2014.

existência tem gerado legítimas preocupações, que se intensificaram no último século. Afinal, recursos naturais têm sido extintos; danos irreversíveis ou extremamente agressivos à natureza tornaram-se mais frequentes; disfunções climáticas são uma realidade científica; diversas formas de poluição se alastram pelos grandes centros, entre outras evidências empíricas do que se cognomina crise ambiental. Nesse ínterim, o foco no crescimento econômico sem a devida preocupação ecológica consiste em ameaça presente e futura para o progresso sustentável das nações e até mesmo para a sobrevivência da espécie humana. O homem apenas progride como ser biológico e como coletividade quando se percebe como produto e não como proprietário do meio ambiente. [...] 11. Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de retrocesso ambiental, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas. 12. Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc. 13. O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas. [...] 19. O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo [...].<sup>31</sup>

Vale mencionar o posicionamento do Ministro Alexandre de Moraes na ocasião do referido julgamento no sentido de que se deve “[...] respeitar as opções legislativas feitas pelo Congresso Nacional desde que apresentem compatibilidade, equilíbrio, mantenham o núcleo essencial desse direito fundamental que é o meio ambiente”, de modo que “não se pode analisar de forma estanque a ideia da vedação ao retrocesso”.

Na mesma ocasião, o Ministro Gilmar Mendes expressou que “a proibição do retrocesso não é geral nem pode ser uma barreira intransponível para qualquer mudança no âmbito dos direitos fundamentais,

<sup>31</sup> ADC 42, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018.

sob pena de destituir a função do Legislativo”.

Para que seja viável o exercício do controle de constitucionalidade com base no princípio da vedação ao retrocesso, é necessário avaliar se a norma impugnada atinge o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No caso, o artigo 36 do Código Ambiental do Estado de Santa Catarina passou a dispor sobre procedimento de licenciamento ambiental menos eficaz para a proteção do meio ambiente, facilitando a realização de atividades de impacto significativo ao ecossistema. Para amparar esta assertiva, cita-se a concessão de licenciamento independentemente da emissão de certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, bem como de outorga de direito de uso de recursos hídricos.

A modalidade de licenciamento ambiental por compromisso (LAC), configura uma espécie de autodeclaração por parte do empreendedor. Este procedimento é aplicado, segundo o §5º desse artigo, para atividades de pequeno ou médio porte e de pequeno ou médio potencial degradador, classificações que são definidas pelo CONSEMA. Isso significa que em diversas ocasiões caberá ao próprio empreendedor descrever as características, porte e impactos de suas atividades para o órgão ambiental e, com isso, obter licença.

A flexibilização dos critérios para a emissão de licenças ambientais, ruma em direção contrária ao fortalecimento da proteção ambiental e ao Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. O Licenciamento Ambiental não deve estar restrito à previsão do impacto ambiental das atividades e, sim, garantir a melhoria do meio ambiente.

Diante disso, o Estado de Santa Catarina, embora dotado de competência legislativa suplementar em matéria ambiental, não pode exercer esta prerrogativa para flexibilizar os padrões de proteção existentes no ordenamento jurídico da União, sob pena de afrontar o disposto no artigo 10, inciso VI, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

### **2.2.3 Artigo 10, inciso V, da Lei n. 14.675/2009 – Equiparação entre**

## **Consórcios Públicos e Órgãos Locais para fins de licenciamento ambiental**

A Lei n. 18.350/2022 promoveu alterações na organização administrativa do SISEMA, já que o inciso V do artigo 10 foi modificado para incluir os consórcios dentre os órgãos locais do SISEMA e para ampliar as atribuições a eles conferidas, incluindo o licenciamento das atividades de impacto local.

Os seguintes dispositivos foram alterados:

Art. 10. Os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Estado e dos Municípios responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental constituem o Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA), estruturado nos seguintes termos:

[...]

III - órgãos executores: o Instituto do Meio Ambiente (IMA) e a Polícia Militar Ambiental (PMA), no exercício de suas atribuições específicas, conferidas nos termos desta Lei;

[...]

V - órgãos locais: os órgãos ou entidades municipais, inclusive consórcios, responsáveis pela execução de programas, projetos e licenciamento das atividades de impacto local e de controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental.

Parágrafo único. Os órgãos do SISEMA devem buscar a uniformidade na interpretação da legislação e a disponibilização das informações constantes nos respectivos bancos de dados, visando ao funcionamento harmonioso do Sistema.

Esta sistemática contraria os termos da resolução do CONAMA n. 237 de 1997 na medida em que os documentos apresentados pelo empreendedor são retirados da análise técnica do órgão competente e entregues para consórcios públicos que passam a ser responsáveis também pelo licenciamento ambiental. Portanto, o alargamento da discricionariedade no procedimento de licenciamento ambiental contraria o disposto nas normas gerais da União, o que configura violação ao artigo 10, inciso VI, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

A Lei Federal n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispõe sobre a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, assim como as fundações instituídas pelo Poder

Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. A norma foi recepcionada pela Constituição da República para regulamentar o seu artigo 225.

A referida legislação, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, inseriu na estrutura do SISNAMA os órgãos seccionais, definidos como "órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental" e os órgãos locais, conceituados como "os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições" (artigo 6º, incisos V e VI, da Lei Federal n. 6.938/1981).

Sobre o tópico, Luís Paulo Sirvinskas ensina que o SISNAMA "é constituído por uma rede de agências ambientais (instituições e órgãos) que tem por finalidade dar cumprimento ao princípio matriz previsto na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais nas diversas esferas da Federação".<sup>32</sup>

O SISNAMA foi criado com o fim de assegurar o cumprimento da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme prescrito no princípio matriz constitucional, ou seja, no artigo 225 da Constituição da República.

O Código Ambiental de Santa Catarina, simetricamente ao que prevê a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece que a Política Estadual do Meio Ambiente é constituída por órgão consultivo e deliberativo, órgão central, órgãos executores e órgãos locais.

Ocorre que a Lei Estadual n. 18.350/2022 incluiu os consórcios dentre os órgãos locais previstos no artigo 10, inciso V, do Código Estadual do Meio Ambiente.

Sobre a atuação dos consórcios em matéria ambiental, a Lei Complementar Federal n. 140, de 08 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

<sup>32</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 248.

nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, assim prevê:

Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;

[...]

Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

[...]

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

[...]

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7o e 9o;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

[...]

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

[...]

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

A Lei Complementar Federal n. 140/2011 autoriza a criação de consórcios públicos como instrumentos de cooperação institucional. A

delegação, mediante convênio, da execução das ações administrativas atribuídas aos Estados e Municípios nos artigos 8º e 9º deve ocorrer entre entes federativos, mas não entre estes e os consórcios.

Os consórcios, no âmbito da regularização ambiental municipal, atuam no compartilhamento da equipe técnica multidisciplinar que atende à análise dos processos de licenciamento dos municípios consorciados. O consórcio não substitui o órgão ambiental municipal, mas somente contribui para que o município consorciado exerça suas atribuições no que diz respeito à equipe multidisciplinar habilitada e em número compatível para atender as demandas locais.

Por se tratarem de instrumento de cooperação, os consórcios públicos não podem deliberar sobre os requerimentos de licença ambiental da maneira como está permitido pela Lei Estadual n. 18.350 de 2022. Esta sistemática também viola o estabelecido pelas regras da União e reduz a proteção ambiental (artigo, 9º, inciso VI e artigo 10, inciso VI, ambos da Constituição do Estado de Santa Catarina).

### **3 Pedido de concessão de medida cautelar**

Diante da relevância do tema e dos seus desdobramentos, é necessária a suspensão da eficácia da Lei Estadual n. 18.350/2022 na parte que altera o artigo 29, artigo 30, Parágrafo único, artigo 36, artigo 35-A e seus parágrafos, em especial os §§5º, 9º e 17, artigo 37, artigo 51-B e artigo 10, inciso V, todos da Lei n. 14.675 de 2009 e flexibilização das regras para concessão de Licenciamento em contrariedade com as diretrizes estabelecidas pela União.

Está evidenciada a probabilidade do direito, na medida em que a lei impugnada padece de inconstitucionalidade formal decorrente do regramento estadual efetuado em desconformidade com as diretrizes estabelecidas pela União.

O cenário também representa considerável potencial de impacto ambiental (perigo de dano). Há concreta possibilidade da concessão de licença ambiental sem a certeza de cumprimento dos requisitos

urbanísticos e de eventual necessidade de outorga do uso de água – a alteração, se confirmada, poderá resultar na aprovação de licenciamentos ambientais de empreendimentos e de atividades que, na prática, não poderão ser implementados por descumprirem aspectos urbanísticos ou relacionados à utilização de recursos hídricos.

Além disso, em se tratando da proteção ao meio ambiente, não se pode aguardar que, na hipótese de apresentação de falsas afirmações, medidas nas futuro, depois de concedida a LAC e estando o empreendimento já em funcionamento, quando os danos ambientais já podem ter atingido níveis irreversíveis e incalculáveis.

Demonstrada a incompatibilidade entre a norma impugnada e aquela tida como paradigma de confronto, somado ao evidente perigo ocasionado pela demora da concessão do pleito constante na inicial, estão preenchidos os requisitos para o pleito de medida cautelar com a finalidade da imediata suspensão das normas inconstitucionais.

#### **4 Requerimentos**

Em razão do exposto, requer:

**a)** a concessão da medida cautelar pleiteada, para que seja imediatamente suspensa a eficácia do artigo 6º, artigo 21, artigo 22, artigo 27, artigo 24 e artigo 35 da Lei Estadual n. 18.350, de 27 de janeiro de 2022, que altera o artigo 10, artigo 29, artigo 30, artigo 36, artigo 35-A e artigo 51-B, todos da Lei n. 14.675, de 13 de abril de 2009 (Código Ambiental do Estado de Santa Catarina), até o julgamento desta ação direta;

**b)** a solicitação de informações às autoridades das quais emanou a lei ora impugnada, a teor do previsto no artigo 6º da Lei n. 12.069/01;

**c)** a citação do Procurador-Geral do Estado, conforme determina o artigo 85, § 4º, da Constituição Estadual e o artigo 8º e 12 da Lei n. 12.069/01;

**d)** a abertura de vista dos autos à Procuradoria-Geral de Justiça, para manifestação, nos termos do artigo 85, § 1º, da Constituição Estadual e do artigo 8º e 12 da Lei n. 12.069/01;

**e)** a procedência do pedido, a fim de se declarar a

inconstitucionalidade do artigo 6º, artigo 21, artigo 22, artigo 27, artigo 24 e artigo 35 da Lei Estadual n. 18.350, de 27 de janeiro de 2022, que altera o artigo 10, artigo 29, artigo 30, artigo 36, artigo 35-A e artigo 51-B, todos da Lei n. 14.675, de 13 de abril de 2009 (Código do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina), por violação ao artigo, 9º, inciso VI, artigo 10, incisos I, VI e VIII e §1º, artigo 181 e artigo 182, incisos I e II, V, todos da Constituição do Estado de Santa Catarina (artigo 23, incisos VI ao VIII, artigo 24, incisos VI e VIII, artigo 225 da Constituição da República);

**f)** o afastamento dos efeitos repristinatórios em relação a eventuais normas que reprisem a inconstitucionalidade ora combatida;

**g)** ao final, a determinação das comunicações previstas no artigo 85, § 2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina e do artigo 16 da Lei n. 12.069/01.

Florianópolis, 05 de abril de 2022

[assinado digitalmente]  
Paulo de Tarso Brandão  
Procurador de Justiça  
Coordenador do CECCON