

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

SIG n. 08.2022.00101794-7

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, vem perante o ÓRGÃO ESPECIAL DESTA 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 dos artigos 15, inciso III, 28-A, inciso I, 57-A, *caput*, incisos I, II e III e § 5º e 87, § 6º, da Lei Estadual n. 14.675, de 13 de abril de 2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), na redação dada pela Lei Estadual n. 18.350, de 27 de janeiro de 2022, por violação aos artigos 10, incisos I, VI e VIII, 107, inciso I, alíneas "d", "g" e "h" e 181 da Constituição do Estado de Santa Catarina.

**1 Objeto da ação**

Os artigos 15, inciso III, 28-A, inciso I, 57-A, *caput*, incisos I, II e III e § 5º e 87, § 6º, da Lei Estadual n. 14.675, de 13 de abril de 2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), na redação dada pela Lei Estadual n. 18.350, de 27 de janeiro de 2022, tratam dos Órgão Executores da Política Estadual do Meio Ambiente, da fiscalização, da aplicação de sanções e do processo administrativo por infrações ao meio ambiente.

A fim de restringir o objeto desta ação direta, segue o texto legal questionado:

Art. 15 A Polícia Militar Ambiental - PMA, além de executar as competências estabelecidas na Constituição do Estado, tem as seguintes atribuições:

[...]

III - emitir Notificação de Fiscalização e encaminhá-lo ao órgão licenciador, para a instrução do correspondente processo administrativo; (Redação dada pela Lei nº 18.350/2022)

[...]

Art. 28-A Para os fins previstos nesta Lei entende-se por:

I - agente fiscal: agente devidamente qualificado e capacitado, assim reconhecido pela autoridade ambiental, por meio de portaria publicada no Diário Oficial do Estado, possuidor do poder de polícia, nos termos definidos nesta Lei;

[...]

Art. 57-A Nos casos de infração continuada ou de dano ambiental relevante, assim definido no parágrafo único do art. 62, pode o servidor competente para lavratura da notificação de infração adotar medidas preventivas, que prevalecerão até a decisão final ou a revisão do ato pela autoridade ambiental fiscalizadora, a seguir discriminadas:

I - suspensão ou interdição da atividade, de forma parcial ou total;

II - embargo; e

III - apreensão.

[...]

5º Regularizada a atividade ou o empreendimento, cessam automaticamente os efeitos da suspensão e embargo.

[...]

Art. 87 As multas previstas neste Código podem ter a sua exigibilidade suspensa, quando o infrator, por termo de compromisso aprovado pela autoridade competente, obrigar-se à adoção de medidas específicas, para fazer cessar ou corrigir a degradação ambiental.

[...]

§ 6º A celebração do termo de compromisso é um direito subjetivo do autuado e não poderá ser obstaculizado por qualquer meio pelo Poder Público, o qual não poderá diminuir o percentual do desconto definido no § 3º e, tampouco, desviar a destinação do valor arrecadado.

A Lei Estadual n. 18.350, de 27 de janeiro de 2022, modificou dispositivos da Lei Estadual n. 14.675, de 13 de abril de 2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), incorrendo em vícios de inconstitucionalidade, por afronta aos artigos 10, incisos I, VI e VIII, 107, inciso I, alíneas "d", "g" e "h" e 181 da Constituição do Estado de Santa Catarina, conforme fundamentação exposta a seguir.

## 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 de proteção à natureza. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui natureza de direito humano e fundamental, classificado como típico direito de terceira geração. A tutela do ambiente, incorporada no núcleo de proteção da pessoa, é objeto de diversos tratados internacionais que possuem *status* normativo supralegal, conforme já reconhecido pelo STF<sup>1</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>2</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 garante 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>3</sup>

Importa destacar que o princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público é devidamente abarcado pela jurisprudência do

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

<sup>2</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 60.

<sup>3</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 137.

Supremo Tribunal Federal, da qual se colhe que a "Constituição do Brasil atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defender um meio ambiente ecologicamente equilibrado"<sup>4</sup>.

Referido direito fundamental 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>5</sup>

Para assegurar a efetividade desse direito, a Constituição do Estado de Santa Catarina 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).

Nesse cenário, os ditames constitucionais relacionados ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado impõem aos entes políticos a obrigação de defender e proteger a natureza, 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 República, a repartição de competências entre si, que consiste "na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja

<sup>4</sup> STF. Mandado de Segurança n. 26064. Rel. Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgado em 17/06/2010.

<sup>5</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.

própria"<sup>6</sup>.

A Constituição Federal 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.

A Constituição do Estado de Santa Catarina, simetricamente ao que dispõe a CRFB/88, 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.

Raul Machado Horta assevera que a lei de normas gerais editada pela União 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>7</sup>.

O Ministro Edson Fachin, no julgamento da ADI n. 3355, ao tratar da competência dos Estados para suplementarem a legislação federal,

<sup>6</sup> BRANCO. Paulo Gustavo Gonet. MENDES. Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva. 2014. p. 736-737.

<sup>7</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 357.

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>8</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 potencialmente causadores de degradação ao 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 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>9</sup>

Convém mencionar o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que os Estados, no uso de sua competência suplementar, podem expedir normas mais protetivas do que aquelas editadas pela União, com fundamento em suas peculiaridades regionais e preponderância do seu interesse:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E SEUS COMPONENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e

<sup>8</sup> STF, ADI 3355, Relator Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020.

<sup>9</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 841.

consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF). 4. A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.<sup>10</sup>

Todavia, norma ambiental editada por Estado não pode ser menos protetiva do que a legislação federal que rege a matéria. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de norma editada pelo Estado de Minas Gerais que flexibilizava a ocupação antrópica em áreas de preservação permanente – APP, por ter ido além da sua competência legislativa suplementar, violando a norma do artigo 24, inciso VI, da Constituição da República:

ACÇÃO 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.[...] 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

<sup>10</sup> STF, ADI 5996, Relator Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020.

regularização e ocupação fundiária em APPs. [...]¹¹

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 suplementá-las, em conformidade com o padrão normativo estabelecido pela União.

### **2.1.2 Princípio da proibição de retrocesso ambiental ou ecológico e dever de progressividade**

A proteção ambiental é compreendida como uma tarefa prospectiva, que deve operar de modo progressivo na preservação do meio ambiente, não admitindo 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 econômicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade 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 econômico, 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

¹¹ STF, ADI 5675, Relator Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2021.



prosseção 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>12</sup>

Nesse sentido, o Poder Público está submetido ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental, o qual, segundo Luís Paulo Sirvinkas, "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 proteção dos recursos naturais"<sup>13</sup>.

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 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>14</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.

<sup>12</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, [s.d.], p. 338-340.

<sup>13</sup> SIRVINKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.144.

<sup>14</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 759.

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 TAMOIOS 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>15</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 PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO ENCARTADO NA INICIAL.<sup>16</sup>

Logo, é viável o exercício do controle de constitucionalidade com base no princípio da vedação ao retrocesso, quando a norma impugnada atinge o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

### 2.1.3 Poder de polícia ambiental e infrações administrativas ambientais

A Constituição da República, no capítulo dedicado ao Meio Ambiente, estabeleceu que as infrações ambientais estão sujeitas à sanções

<sup>15</sup> ADI 5676, Relator Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2021.

<sup>16</sup> TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.034935-2, de Laguna, rel. Lédio Rosa de Andrade, Órgão Especial, j. 19-11-2014.

penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados, consagrando o modelo da tríplice responsabilização do poluidor.

Nesse sentido, é dever de todos os entes federados controlar e sancionar com eficiência as infrações administrativas ambientais, sob pena de omissão, o que autoriza a atuação subsidiária do órgão ambiental federal.

José Rubens Morato Leite escreve sobre o assunto:

Decorrência do poder de polícia ambiental, a responsabilização administrativa ambiental nasce do descumprimento de uma norma administrativa de proteção ao ambiente e leva à imposição de uma variada gama de sanções administrativas, dentre as quais a multa e o embargo exercem protagonismo. O sancionamento depende sempre de processo administrativo, com contraditório diferido [...]<sup>17</sup>

As infrações administrativas ambientais e suas penalidades estão descritas no artigo 70 e seguintes da Lei Federal n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e no Decreto Federal n. 6.514, de 22 de julho de 2008, que regulamenta a referida lei.

Cabe ressaltar que a competência legislativa para definir infrações e suas penalidades é concorrente, sendo viável a suplementação da legislação federal pelos demais entes da federação, nos termos do artigo 24, incisos VI, VII e VIII, da Constituição Federal.

Por sua vez, a competência executiva para aplicação das penalidades administrativas é comum a todas as esferas federativas, conforme prevê o artigo 23, incisos III, IV, VI e VII, da Constituição Federal. Ou seja, diante de infração ambiental, é dever de todos os agentes de fiscalização ambiental – federal, estadual ou municipal – agir de modo a impedir a ocorrência ou perpetuação do dano ambiental. O poder de polícia ambiental, portanto, deve ser exercido por todos os entes da Federação.

O poder de polícia ambiental, do qual faz parte a aplicação de penalidades administrativas, é exercido pelos órgãos que integram o SISNAMA, previstos no artigo 6º da Lei Federal n. 6.938, de 31 de agosto de

<sup>17</sup> LEITE, José Rubens Morato (org.). **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 640.

1981<sup>18</sup>.

A referida legislação 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 tema, 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>19</sup>.

Ainda no que se refere à atividade fiscalizatória, é conveniente ressaltar que o artigo 70, § 1º, da Lei Federal n. 9.605/1998, estabelece quais são as autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 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.

[...]

§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.

Outrossim, nos termos do artigo 70, § 3º, da Lei n. 9.605/1998, a autoridade administrativa ambiental tem o dever de promover a apuração

<sup>18</sup> 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: [...]

<sup>19</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 248.

imediate das infrações ambientais, sob pena de corresponsabilidade.

Sobre o tema, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer destacam:

A omissão ou atuação insuficiente da autoridade administrativa ambiental, como assinalado expressamente no dispositivo, enseja a corresponsabilidade (e responsabilidade solidária) do Estado pela ocorrência do dano ambiental, quando tal situação ensejar fator relevante para verificação do dano ecológico, como tratamos em tópico específico no capítulo sobre a responsabilidade civil ambiental.<sup>20</sup>

É importante também mencionar o artigo 17 da Lei Complementar Federal n. 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente, que possui as seguintes previsões:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

[...]

§ 3º O disposto no *caput* deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*.

A despeito do órgão licenciador possuir preferência na lavratura de auto de infração e instauração de processo administrativo referente a infrações ambientais decorrentes de empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais, não está afastado o exercício da atribuição comum de fiscalização pelos demais entes federativos e órgãos fiscalizatórios.

Pelo contrário, a atividade fiscalizatória não é exclusiva da autoridade responsável pelo licenciamento, mormente porque a grande maioria das atividades humanas não está sujeita ao licenciamento ambiental.

Nos termos expostos, a atividade fiscalizatória, que inclui a

<sup>20</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 1062.

lavatura de auto de infração ambiental e a instauração de processo administrativo, compete a todos os órgãos integrantes do SISNAMA, composto por órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental (artigo 6º, inciso V, da Lei Federal n. 6.938/1981).

Por fim, o Estado de Santa Catarina possui competência concorrente para legislar sobre as infrações e penalidades administrativas em matéria ambiental, a fim de suplementar as normas federais, sem, contudo, contrariá-las, e a competência para aplicação das penalidades administrativas é comum a todos os entes federativos.

## **2.2 Inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Estadual n. 14.675, de 13 de abril de 2009, a qual institui o Código Estadual do Meio Ambiente, na redação dada pela Lei Estadual n. 18.350, de 27 de janeiro de 2022.**

### **2.2.1 Artigo 15, inciso III, da Lei Estadual n. 14.675/2009**

O artigo 15, inciso III, da Lei Estadual n. 14.675/2009, modificado pela Lei n. 18.350/2022, está inserido na subseção do Código Estadual do Meio Ambiente que dispõe sobre a Polícia Militar Ambiental – PMA. O referido dispositivo possui a seguinte redação:

Art. 15 A Polícia Militar Ambiental - PMA, além de executar as competências estabelecidas na Constituição do Estado, tem as seguintes atribuições:

[...]

III - emitir Notificação de Fiscalização e encaminhá-lo ao órgão licenciador, para a instrução do correspondente processo administrativo;

No que se refere à Polícia Militar, a Constituição do Estado de Santa Catarina assim dispõe:

Art. 107. À Polícia Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina, subordinada ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em Lei:

I – exercer a polícia ostensiva relacionada com:

- a) a preservação da ordem e da segurança pública;
- b) o radiopatrulhamento terrestre, aéreo, lacustre e fluvial;
- c) o patrulhamento rodoviário;

- d) a guarda e a fiscalização das florestas e dos mananciais;
- e) a guarda e a fiscalização do trânsito urbano;
- f) a polícia judiciária militar, nos termos de lei federal;
- g) a proteção do meio ambiente;
- h) a garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicas, especialmente da área fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;

A Lei n. 18.350/2022 alterou o inciso III do artigo 15 do Código Estadual do Meio Ambiente e retirou do Comando do Policiamento da Polícia Militar Ambiental – PMA o poder para lavrar autos de infração. Conforme a atual redação do referido dispositivo, caberá à PMA competência tão somente para emitir Notificação de Fiscalização e encaminhar ao órgão licenciador.

Acerca da possibilidade de lavratura de auto de infração ambiental pela Polícia Militar, a Portaria Conjunta IMA/CPMA n. 143/19, de 06 de junho de 2019, caracteriza como Agente Fiscal o "servidor de carreira do Estado lotado nos órgãos executores da Política Estadual do Meio Ambiente, devidamente qualificado e capacitado, assim reconhecido por meio de Portarias do Presidente do IMA e/ou do Comandante do CPMA, possuidor do poder de polícia, responsável por lavrar o Auto de Infração Ambiental e tomar as medidas preventivas que visem cessar o dano ambiental".

Assim, o poder de polícia ambiental e a competência para lavrar auto de infração e adotar medidas preventivas para cessar danos ambientais, nos termos da referida portaria, é exercido pelos servidores lotados nos Órgãos Executores integrantes do Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA), quais sejam, PMA e IMA.

A organização administrativa do SISEMA, nos moldes acima delineados, guarda perfeita consonância com as previsões da Lei Federal n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), na parte em que trata da organização do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

O artigo 6º da Lei Federal n. 6.938/1981 assim dispõe:

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 - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

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, elaborarão 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.

[...]

Dos dispositivos supratranscritos, é possível extrair que os órgãos estaduais integrantes do SISNAMA são responsáveis pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental.

Por sua vez, o artigo 10 do Código Estadual do Meio Ambiente prevê:

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:

I - órgão consultivo e deliberativo: Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA;

II - órgão central: a Secretaria de Estado responsável pelo meio ambiente;

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;



IV - órgão julgador intermediário: as Juntas Administrativas Regionais de Infrações Ambientais; e

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.

Portanto, a PMA, enquanto órgão estadual integrante do SISNAMA, detém competência para o controle e fiscalização de atividades capazes de provocar degradação ambiental. Contudo, com as modificações realizadas pela Lei Estadual n. 18.350/2022 no Código Estadual do Meio Ambiente, a PMA deixa de possuir a competência para lavrar auto de infração ambiental, ficando limitada à emissão de Notificação de Fiscalização ao IMA.

Como ressaltado em tópicos anteriores, a fiscalização administrativa ambiental compreende a lavratura de auto de infração e a instauração de processo administrativo. Nesses termos, a modificação na competência da PMA decorrente da Lei Estadual n. 18.350/2022 não se coaduna com as normas gerais sobre o tema.

Conveniente reiterar que o artigo 70, § 1º da Lei Federal n. 9.605/1998 prevê expressamente que 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.

Outrossim, é dever da autoridade fiscalizatória promover a apuração imediata das infrações ambientais, nos termos do artigo 70, § 3º, da Lei n. 9.605/1998, cujo descumprimento pode, inclusive, ensejar a corresponsabilidade do agente fiscal. A modificação operada pela Lei Estadual n. 18.350/2022 coloca os agentes fiscais lotados na PMA em situação de grave insegurança jurídica, pois qualquer omissão na sua atuação poderá ser considerada passível de corresponsabilização.

Ademais, ainda que a Lei Complementar Federal n. 140/2011 disponha que a preferência para a lavratura de auto de infração nas atividades

sujeitas ao licenciamento ou autorização incumbe ao órgão licenciador responsável, isso não impede a atuação dos demais entes fiscalizatórios.

Nesse sentido, discorre José Rubens Morato Leite:

Destaca-se que o art. 17 expressamente previu que compete a todos os entes da Federação competência comum para a fiscalização. Não há contradição com o previsto no inciso XIII dos arts. 7º, 8º e 9º e caput do art. 17, que prevê a obrigação de fiscalização pelo ente licenciador. Nesse caso, trata-se de fiscalização na fase preventiva, típica do processo de licenciamento. Cuida-se de uma imposição legal para que o ente licenciador mantenha um processo de fiscalização contínua em todas as áreas sujeitas a licenciamento ambiental (PEREIRA, 2012).

A grande maioria das atividades humanas não está sujeita ao licenciamento: somente se submetem ao licenciamento aquelas que importam maior risco de poluição. Por essa razão, a LC n. 140/2011 consigna, para esses casos especiais, a obrigação de fiscalização preventiva contínua, que difere da competência comum para proteção do meio ambiente. A competência comum é expressão do poder dos entes federados e somente pode ser suprimida ou alterada por emenda constitucional. Logo, cabe a cada ente da Federação o poder-dever de proteger o seu território (PEREIRA, 2012).<sup>21</sup>

Nesses termos, o afastamento da competência da PMA para lavrar auto de infração ambiental, mormente no que diz respeito a atividades que não estão sujeitas ao licenciamento ambiental, fragilizará a efetiva proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado por parte do Estado, o que vai de encontro ao princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público.

É necessário ressaltar que a supressão de atribuições da PMA prevista no dispositivo em análise dificultará a prevenção e repressão de ações degradadoras, o que configura violação ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental e ao dever de proteção suficiente.

Em recente decisão em controle de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional decreto estadual que reduziu território de área de proteção ambiental, com base no princípio da vedação ao retrocesso e da proibição da proteção insuficiente:

ACÇÃO 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

<sup>21</sup> LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva. 2015. p. 654.

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. Conforme mencionado em tópicos anteriores, a norma constitucional que garante a preservação do meio ambiente é uma imposição à Administração Pública e um verdadeiro dever. Não é admissível que o Estado, no uso da sua competência suplementar para legislar sobre meio ambiente, edite normas que dificultem ou impeçam a adequada fiscalização das infrações ambientais<sup>22</sup>.

Conforme destacado pelo Ministro Ricardo Lewandowski no julgamento da ADI 5676, o "Estado, por imposição constitucional, possui o dever geral de proteção ambiental. Com efeito, a inação dos entes estatais tem o condão de malferir o regime jurídico de defesa do meio ambiente, configurando violação ao princípio da proibição de proteção insuficiente ou deficiente".

Sustentam Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

[a] insuficiência manifesta de proteção estatal – por exemplo, ausência ou insuficiência da legislação em dada matéria, conforme já se pronunciou o STF – caracteriza violação ao dever ou imperativo de tutela imputada ao Estado pela Constituição, e, conseqüentemente, a inconstitucionalidade da medida, tenha ela natureza omissiva ou comissiva. Isso, por certo, torna possível o controle judicial de tal déficit de agir do ente estatal, por força, inclusive da própria vinculação do Poder Judiciário (no sentido de um poder-dever) aos deveres de proteção, de modo que se lhe impõe o dever de rechaço da legislação e dos atos administrativos inconstitucionais, ou a depender das circunstâncias, o dever de correção de tais atos mediante uma interpretação conforme a Constituição e de acordo com as exigências dos deveres de proteção e da proporcionalidade. [...] <sup>23</sup>

A supressão da competência para lavratura de auto de infração pela PMA configura, portanto, violação ao princípio da vedação ao retrocesso e ao dever de proteção suficiente, prejudicando a efetividade da fiscalização administrativa realizada pelos agentes fiscais da PMA e

<sup>22</sup> STF, ADI 5676, Relator Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2021.

<sup>23</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 392.

vulnerando a imposição constitucional de garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pelo Estado.

Nesse contexto, a modificação promovida pela Lei Estadual n. 18.350/2022 no inciso III do artigo 15 do Código Estadual do Meio Ambiente, que excluiu a competência da Polícia Militar para lavrar auto de infração ambiental, viola o artigo 107, inciso I, alíneas "d", "g" e "h", da Constituição do Estado de Santa Catarina, o qual dispõe que cabe à Polícia Militar a guarda e fiscalização das florestas, a proteção do meio ambiente e a garantia do exercício do poder de polícia, especialmente da área de proteção ambiental.

Considerando, ainda, que a competência estadual para legislar sobre a matéria é suplementar, que o artigo 6º da Lei Federal n. 6.938/1981 estabelece que os órgãos estaduais integrantes do SISNAMA são competentes para exercer a fiscalização ambiental e que o artigo 70, § 1º da Lei Federal n. 9.605/1998 prevê que os funcionários de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA são autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo, o disposto no artigo 15, inciso III, da Lei 14.674/2009, na nova redação dada pela Lei n. 18.350/2022, viola o artigo 10, incisos I, VI e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina, pois legisla de forma conflitante com as normas gerais editadas pela União.

Por fim, a supressão da competência da PMA para lavrar auto de infração, conforme previsto no artigo 15, inciso III, da Lei Estadual n. 14.674/2009, alterado pela Lei Estadual n. 18.350/2022, viola o artigo 181 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que garante o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe aos entes políticos a obrigação de defender e proteger a natureza.

### **2.2.2 Artigo 28-A, inciso I, da Lei Estadual n. 14.675/2009**

A Lei n. 18.350/2022, do Estado de Santa Catarina, inseriu o artigo 28-A, inciso I, no Código Estadual do Meio Ambiente, fixando a definição de agente fiscal:

Art. 28-A Para os fins previstos nesta Lei entende-se por:

I - agente fiscal: agente devidamente qualificado e capacitado, assim reconhecido pela autoridade ambiental, por meio de portaria publicada no Diário Oficial do Estado, possuidor do poder de polícia, nos termos definidos nesta Lei;

O inciso I do artigo 28-A alterou o conceito de agente fiscal anteriormente previsto no Código Estadual do Meio Ambiente e retirou a atribuição desses servidores para tomar medidas preventivas que visem cessar o dano ambiental.

Conforme fundamentação exposta no tópico anterior, a Portaria Conjunta IMA/CPMA n. 143/19, de 06 de junho de 2019, caracteriza como Agente Fiscal o "servidor de carreira do Estado lotado nos órgãos executores da Política Estadual do Meio Ambiente, devidamente qualificado e capacitado, assim reconhecido por meio de Portarias do Presidente do IMA e/ou do Comandante do CPMA, possuidor do poder de polícia, responsável por lavrar o Auto de Infração Ambiental e tomar as medidas preventivas que visem cessar o dano ambiental".

A supressão da atribuição dos agentes fiscais para adotarem medidas preventivas visando cessar o dano ambiental configura evidente retrocesso, uma vez que as infrações constatadas no exercício da fiscalização não poderiam ser imediatamente interrompidas pelo agente fiscal, possibilitando a ocorrência de danos ambientais irreversíveis.

Pelo exposto, a alteração promovida no inciso I do artigo 28-A da Lei n. 14.675/2009, do Código Estadual do Meio Ambiente, caracteriza prejuízo ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por enfraquecer a atividade fiscalizatória, o que configura afronta ao artigo 181 da Constituição do Estado de Santa Catarina e ao princípio da proibição à proteção insuficiente.

### **2.2.3 Artigo 57-A, caput, incisos I, II e III e § 5º, da Lei Estadual n. 14.675/2009**

O artigo 57-A, *caput* e incisos I, II e III, da Lei Estadual n. 14.675/2009, na redação dada pela Lei Estadual n. 18.350/2022, trata da

possibilidade da adoção de medidas preventivas pelo agente fiscalizador, consistentes na suspensão ou interdição da atividade, de forma parcial ou total, embargo ou apreensão, nos seguintes termos:

Art. 57-A Nos casos de infração continuada ou de dano ambiental relevante, assim definido no parágrafo único do art. 62, pode o servidor competente para lavratura da notificação de infração adotar medidas preventivas, que prevalecerão até a decisão final ou a revisão do ato pela autoridade ambiental fiscalizadora, a seguir discriminadas:

- I - suspensão ou interdição da atividade, de forma parcial ou total;
- II - embargo; e
- III - apreensão.

[...]

§ 5º Regularizada a atividade ou o empreendimento, cessam automaticamente os efeitos da suspensão e embargo.

Ocorre que o dispositivo legal acima transcrito restringe a possibilidade da aplicação de medidas preventivas apenas para os casos de infração continuada ou dano ambiental relevante, conceituados no artigo 62, parágrafo único, do Código Estadual do Meio Ambiente como aqueles que causam desocupação da área atingida pelo evento danoso, afetam a saúde pública das pessoas do local, ou causam mortandade de fauna e flora.

Atividades que não se enquadrarem nessas hipóteses não poderão sofrer a imposição de medidas preventivas cautelares, ainda que configurem infração ambiental, o que, com efeito, fragiliza a proteção ao meio ambiente. Ademais, a norma é menos protetiva do que a norma geral editada pela União na Instrução Normativa Conjunta n. 2, de 29 de janeiro de 2020, do Ministério do Meio Ambiente:

Art. 23. Constatada a infração ambiental, o agente ambiental federal autuante, no exercício exclusivo de seu poder de polícia, poderá aplicar as seguintes medidas administrativas cautelares:

- I - apreensão;
- II - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas;
- III - destruição ou inutilização dos produtos, subprodutos e instrumentos da infração;
- IV - demolição;
- V - suspensão de venda ou fabricação de produto; e
- VI - suspensão parcial ou total de atividades.

§ 1º As medidas de que trata este artigo são dotadas de autoexecutoriedade e têm como objetivo prevenir a ocorrência de novas infrações, resguardar a recuperação ambiental e garantir o resultado prático do processo administrativo.

§ 2º A adoção das medidas administrativas cautelares de que trata este dispositivo constará de formulário próprio adequado, lavrado por meio eletrônico e vinculado ao processo instaurado em razão da emissão do auto de infração ambiental.

A leitura do excerto colacionado acima permite concluir que a legislação federal autoriza a aplicação de medidas preventivas independente da natureza da infração cometida, razão pela qual o artigo 57-A, *caput* e incisos I, II e III, do Código Estadual do Meio Ambiente, conforme redação dada pela Lei Estadual 18.350/2022, por ser menos protetivo, ofende a competência da União para editar normas gerais sobre meio ambiente.

Ainda, o artigo 57-A, § 5º, do Código Estadual do Meio Ambiente, incluído pela Lei Estadual n. 18.350/2022, dispõe que "Regularizada a atividade ou o empreendimento, cessam automaticamente os efeitos da suspensão e embargo".

Ocorre que a referida previsão de cessação automática dos efeitos da suspensão ou do embargo conflita com a norma geral prevista no artigo 15-B do Decreto Federal n. 6.514/2008, que assim dispõe:

Art. 15-B. A cessação das penalidades de suspensão e embargo dependerá de decisão da autoridade ambiental após a apresentação, por parte do autuado, de documentação que regularize a obra ou atividade.

Ou seja, a cessação da penalidade de suspensão ou de embargo depende de decisão da autoridade competente e exige a apresentação de documentação que ateste que a infração ambiental foi devidamente regularizada. Ora, é evidente que o infrator não é autoridade qualificada para autonomamente decidir que as infrações que geraram a paralisação foram regularizadas.

Sobre a sanção de embargo, Escreve José Rubens Morato

Leite:

O embargo é, dentre todas as possibilidades repressivas de salvaguarda ambiental, o meio mais rápido e eficaz. Implica a imediata paralisação da atividade lesiva ao meio ambiente após a constatação *in loco* da degradação. Qualquer outro meio que implique a busca de tutela jurisdicional demandará mais tempo que a mera constatação do dano ou ameaça pela fiscalização.<sup>24</sup>

Nesse sentido, a possibilidade de retomada automática da

<sup>24</sup> LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva. 2015. p. 647.

atividade potencialmente causadora de dano ambiental pelo infrator, sem comprovação documental e sem qualquer decisão administrativa que reconheça a regularização da situação que caracteriza a infração, conforme prevê o artigo 57-A, § 5º, do Código Estadual do Meio Ambiente, configura grave retrocesso ambiental. Isso porque, a depender do tipo de dano ambiental causado pela infração, as possibilidades de reversão são remotas, isso quando não são irreversíveis.

Portanto, o artigo 57-A, *caput*, incisos I, II e III § 5º, viola o artigo 10, incisos I, VI e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina, pois extrapola a competência suplementar estadual para legislar sobre meio ambiente e contraria as normas gerais editadas pela União.

#### **2.2.4 Artigo 87, §6º, da Lei Estadual n. 14.675/2009**

O artigo 87, § 6º, do Código Estadual do Meio Ambiente, conforme redação dada pela Lei Estadual n. 18.350/2022, dispõe que "A celebração do termo de compromisso é um direito subjetivo do autuado e não poderá ser obstaculizado por qualquer meio pelo Poder Público, o qual não poderá diminuir o percentual do desconto definido no § 3º e, tampouco, desviar a destinação do valor arrecadado".

Referida previsão não se coaduna com as normas gerais editadas pela União sobre o tema. Isso porque a celebração de termo de compromisso para suspensão da exigibilidade da penalidade de multa não é um direito subjetivo do infrator, mas sim uma faculdade da Administração Pública que, analisando o caso concreto, tomará decisão discricionária sobre a viabilidade da referida pactuação.

Conforme preveem os artigos 142, 145 e 146 do Decreto Federal n. 6.514/2008, a celebração de termo de compromisso depende de requerimento do autuado e de decisão favorável da autoridade competente:

Art. 142. O autuado poderá requerer a conversão de multa de que trata esta Seção:

[...]

Art. 145. Compete ao Núcleo de Conciliação Ambiental, à autoridade



julgadora ou à autoridade superior decidir sobre o pedido de conversão da multa, a depender do momento de sua apresentação, nos termos do disposto no art. 142.

[...]

Art. 146. Na hipótese de decisão favorável ao pedido, as partes celebrarão termo de compromisso, que estabelecerá os termos da vinculação do atuado ao objeto da conversão de multa pelo prazo de execução do projeto aprovado ou de sua cota-parte no projeto escolhido pelo órgão federal emissor da multa.

De outro lado, a Instrução Normativa Conjunta n. 3, de 29 de janeiro de 2019, do Ministério do Meio Ambiente, estabelece expressamente que a conversão de multa é medida discricionária, de acordo com a conveniência e oportunidade da Administração e não constituem direito subjetivo do atuado:

Art. 3º A multa simples poderá ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente pela autoridade ambiental competente, observado o disposto nesta norma.

Art. 4º A conversão de multa é medida discricionária e será efetivada segundo os critérios de conveniência e oportunidade da Administração, não constituindo direito subjetivo do atuado.

Portanto, a inclusão do § 6º do artigo 87 no Código Estadual do Meio Ambiente pela Lei Estadual n. 18.350/2022 não se coaduna com as normas gerais editadas pela União sobre o tema, razão pela qual viola o artigo 10, incisos I, VI e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina, pois extrapola a competência suplementar estadual para legislar sobre meio ambiente.

### **3 Concessão de medida cautelar**

Diante da relevância do tema e dos seus desdobramentos, é necessária a suspensão da eficácia dos artigos 15, inciso III, 28-A, inciso I, 57-A, *caput*, incisos I, II e III e § 5º e 87, § 6º, da Lei Estadual n. 14.675, de 13 de abril de 2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), até que haja o julgamento definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade.

No caso, resta evidenciada a probabilidade de violação do direito legalmente protegido, na medida em que a lei impugnada padece de inconstitucionalidade formal. Isto é, o Estado invadiu a competência da União para expedir normas gerais sobre meio ambiente, violando o disposto no

artigo artigo 10, incisos I, VI e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina, simétrico ao artigo 24, incisos I, VI e VIII da Constituição Federal.

Da mesma forma, está configurado o perigo de dano, vez que as modificações promovidas na Lei Estadual n. 14.675/2009 pela Lei Estadual n. 18.350/2022 abrem espaço para a ocorrência de infrações ambientais de incerta ou impossível reparação, que não mais poderão ser reprimidas pelos agentes fiscais da Polícia Militar Ambiental, ainda que isso possa configurar a sua corresponsabilidade, fato que evidencia grave situação de insegurança jurídica.

Ademais, as inovações nos dispositivos do Código Estadual do Meio Ambiente ora impugnados vulneram a proteção ambiental e descumprem a obrigação de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado que incumbe ao Poder Público, por força do artigo 181 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que reprisa o artigo 225 da Constituição da República.

Assim, deve ser concedida medida liminar para que sejam imediatamente cessados os efeitos dos artigos 15, inciso III, 28-A, inciso I, 57-A, *caput*, incisos I, II e III e § 5º e 87, § 6º, da Lei Estadual n. 14.675, de 13 de abril de 2009 (Código Estadual do Meio Ambiente).

#### **4 Requerimentos**

Em razão do exposto, requer o signatário:

**a)** a concessão da medida cautelar pleiteada, para que seja imediatamente suspensa a eficácia dos artigos 15, inciso III, 28-A, inciso I, 57-A, *caput*, incisos I, II e III e § 5º e 87, § 6º, da Lei Estadual n. 14.675, de 13 de abril de 2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), a fim de evitar eventual prejuízo ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado 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 12 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 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 12 da Lei n. 12.069/01;

**e)** a procedência do pedido, a fim de se declarar a inconstitucionalidade dos artigos 15, inciso III, 28-A, inciso I, 57-A, *caput*, incisos I, II e III e § 5º e 87, § 6º, da Lei Estadual n. 14.675, de 13 de abril de 2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), por violação aos artigos artigos 10, incisos I, VI e VIII, 107, inciso I, alíneas "d", "g" e "h" e 181 da Constituição do Estado de Santa Catarina;

**f)** 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, 30/03/2022.

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