



Coordenadoria de Expediente
Ofício nº 0382/2021

Florianópolis, 29 de junho de 2021

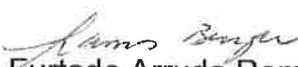
Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO IVAN NAATZ
Nesta Casa

Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0281.2/2020, que “Altera o art. 1º da Lei nº 17.938, de 2020, que ‘Dispõe sobre os prazos de vigência de autorizações e dos licenciamentos ambientais, no âmbito do Estado de Santa Catarina, em decorrência da decretação de calamidade pública pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19)’”, para seu conhecimento.

Respeitosamente,

RECEBIDO EM
30/06/2021
Tatiana Furtado


Marlise Furtado Arruda Ramos Burger
Coordenadora de Expediente



Ofício **GPS/DL/ 0608/2021**

Florianópolis, 29 de junho de 2021

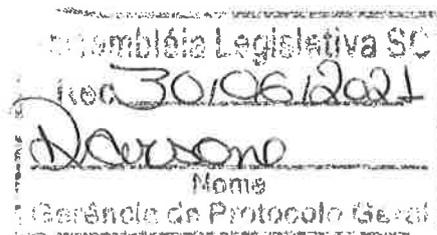
Excelentíssimo Senhor
ERON GIORDANI
Chefe da Casa Civil
Nesta

Senhor Chefe,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0281.2/2020, que “Altera o art. 1º da Lei nº 17.938, de 2020, que ‘Dispõe sobre os prazos de vigência de autorizações e dos licenciamentos ambientais, no âmbito do Estado de Santa Catarina, em decorrência da decretação de calamidade pública pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19)’”, a fim de obter manifestação sobre a matéria legislativa em exame.

Atenciosamente,

Deputado **RICARDO ALBA**
Primeiro Secretário





**ESTADO DE SANTA CATARINA
CASA CIVIL**

BXX 187

11881-5



Ofício nº 1323/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 10 de agosto de 2021.

Senhor Presidente,

De ordem do Chefe da Casa Civil e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0608/2021, encaminho o Parecer nº 381/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), contendo manifestação a respeito do Projeto de Lei nº 0281.2/2020, que "Altera o art. 1º da 'Lei nº 17.938, de 4 de maio de 2020 que dispõe sobre os prazos de vigência de autorizações e dos licenciamentos ambientais, no âmbito do Estado de Santa Catarina, em decorrência da decretação de calamidade pública pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19)".

Respeitosamente,

Ivan S. Thiago de Carvalho
Procurador do Estado
Diretor de Assuntos Legislativos*

Lido no Expediente
77ª Sessão de 12/08/21
Amexar o PL 281/20
Delegância
Secretário

Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO MAURO DE NADAL
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
Nesta

*Portaria nº 038/2021 - DOE 21.558
Delegação de competência

OF 1323_PL_0281_2_20_PGE_enc
SCC 12386/2021

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC
Telefone: (48) 3665-2054 | e-mail: gemat@casacivil.sc.gov.br



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



PARECER Nº 381/2021-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 12386/2021

Assunto: Consulta sobre diligência ao Projeto de Lei n. 0281.2/2020

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

Ementa: Diligência Projeto de Lei (PL) nº 0281.2/2020. Prorrogação automática de licenças e autorizações ambientais. Licenciamento ambiental. Atividade administrativa. Inconstitucionalidade material. Reserva de Administração. Prorrogação sem crivo do órgão técnico e requerimento. Modelo federal. Confronto. Inconstitucionalidade formal orgânica.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 1101/CC-DIAL-GEMAT, de 1º de julho de 2021, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o Projeto de Lei (PL) nº 0281.2/2020, de origem parlamentar, que "Altera o art. 1º da 'Lei nº 17.938, de 4 de maio de 2020 que dispõe sobre os prazos de vigência de autorizações e dos licenciamentos ambientais, no âmbito do Estado de Santa Catarina, em decorrência da decretação de calamidade pública pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19)".

A proposição possui a seguinte redação:

Art. 1º - O art. 1º da Lei nº 17.938, de 4 de maio de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º - Ficam prorrogados todos os prazos de vigência de autorizações e dos licenciamentos ambientais expedidos no âmbito do Estado de Santa Catarina, quer sejam Licença Ambiental Prévia (LAP), Licença Ambiental de Instalação (LAI) ou Licença Ambiental de Operação (LAO), até 31/12/2020, sem a necessidade de solicitação de renovação, desde que não gerem poluição e permaneçam cumprindo a licença vencida na sua totalidade". (ND)

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

É o relato do essencial.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

FUNDAMENTAÇÃO

Em síntese, o PL possui apenas um artigo que promove alteração no art. 1º da Lei nº 17.938 de 2020, prorrogando todos os prazos de vigências de autorizações e dos licenciamentos ambientais no Estado, independentemente de solicitação de renovação, desde que não gerem poluição e permaneçam cumpridos os pressupostos da licença vencida.

Antes de adentrar na averiguação sobre a compatibilidade da proposição estadual com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a legislação nacional, urge tecer comentários acerca do Licenciamento ambiental, cerne da manifestação parlamentar.

A exploração de recursos naturais não prescinde de autorização estatal, visto que se trata de bem de uso comum do povo e, qualificado como patrimônio público, o meio ambiente reclama o dever de proteção constante por parte do Estado, o que consubstancia óbice à configuração de direito subjetivo à livre utilização.

Nessa ambiência, o legislador nacional concebeu o Licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente consistente no procedimento em que o Poder Público exerce o controle prévio sobre as atividades aptas, de qualquer modo, a acarretar impacto no meio ambiente.

Em decorrência, o licenciamento integra a tutela administrativa preventiva do meio ambiente, *“cujo objetivo primário é a preservação dos recursos naturais, seja prevenindo a ocorrência de impactos negativos ao meio ambiente, seja mitigando-os ao máximo com a imposição de condicionantes ao exercício da atividade ou a construção de empreendimentos”*¹.

A definição também não foi olvidada pelo legislador, para quem o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (Art. 2º, I, da Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011).

Já licença ambiental caracteriza-se como ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (art. 1º, II, da Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997).

Percebe-se, então, que o Licenciamento e as licenças ambientais são manifestações do poder de polícia da Administração pública e *“representam resposta positiva da administração pública aos pedidos formulados por indivíduos interessados em exercer determinada atividade que dependa do referido consentimento, como a utilização de recursos naturais”*². Nesse sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 187 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL. APROVAÇÃO PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. VÍCIO MA

¹ Thomé da Silva, Romeu Faria, Manual de direito ambiental, 4ª edição, revista, ampliada e atualizada 2014, , pag 235

² *Ibidem*. P. 236.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



TERIAL. AFRONTA AOS ARTIGOS 58, § 2º, E 225, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. É inconstitucional preceito da Constituição do Estado do Espírito Santo que submete o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA - ao crivo de comissão permanente e específica da Assembléia Legislativa.

2. **A concessão de autorização para desenvolvimento de atividade potencialmente danosa ao meio ambiente consubstancia ato do Poder de Polícia - ato da Administração Pública - entenda-se ato do Poder Executivo.**

3. Ação julgada procedente para declarar inconstitucional o trecho final do artigo § 3º do artigo 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo." (STE ADI n. 1.505-ES. Relator: Min. Eros Grau. Julgamento: 24/11/2004) (grifou-se)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 247 DA CONSTITUIÇÃO DO MARANHÃO. EXIGÊNCIA DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA O LICENCIAMENTO DE PROGRAMAS E PROJETOS, PRODUÇÃO OU USO DE SUBSTÂNCIAS QUÍMICAS OU FONTES ENERGÉTICAS QUE CONSTITUAM AMEAÇA POTENCIAL AOS ECOSISTEMAS NATURAIS E À SAÚDE HUMANA. OFENSA AO ARTIGO 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OCORRÊNCIA. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. O sistema de separação de poderes, conquanto cláusula pétrea, reclama que eventual mitigação não nulifique o mecanismo cognominado de checks and balances . 2. **O condicionamento da atuação tipicamente administrativa ao crivo do Poder Legislativo é medida excepcional, que deve ter esteio direto nas hipóteses previstas no texto constitucional, sob pena de subversão da modelagem de freios e contrapesos desenhada pelo texto constitucional.** Precedentes: ADI 1865-MC, relator min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 4/2/1999, DJ 12/3/1999; ADI 3.046, relator min. Sepúlveda Pertence, DJ 28/5/2004. 3. In casu, a submissão da atividade administrativa de licenciamento ambiental à prévia autorização legislativa ofende o princípio da separação de poderes. Precedentes: ADI 3252-MC, relator min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 6/4/2005, DJe de 24/10/2008; ADI 1505, relator min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 4/3/2005. (grifou-se)

Constata-se, pois, que a emissão de licença é atividade essencialmente administrativa e assim foi reconhecida pelo legislador da Lei complementar 140/2011:

Art. 8º São ações **administrativas** dos Estados:

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



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Com forte nessas premissas, o PL se avizinha da vulneração do núcleo essencial da função administrativa a cargo do Executivo.

Para elucidar essa afirmativa, cumpre pontuar inicialmente que a Licença ambiental possui peculiaridades que a distingue das demais, não podendo ser compreendida como uma licença do Direito Administrativo. No escólio de Édis Milaré³ tem-se:

"[...] no tocante às licenças ambientais, entretanto, dúvidas podem surgir, já que é muito difícil, senão impossível, em dado caso concreto, proclamar cumpridas todas as exigências legais. Sim, porque, ao contrário do que ocorre, por exemplo, na legislação urbanística, as normas ambientais são, por vezes, muito genéricas, não estabelecendo, via de regra, padrões específicos e determinados para esta ou aquela atividade. Nestes casos, o vazio da norma legal é geralmente preenchido por exame técnico apropriado, ou seja, pela chamada discricionariedade técnica, deferida à autoridade".

"[...] pelo dito, podemos apontar alguns traços que distinguem a licença ambiental das licenças administrativas. **Uma primeira peculiaridade pode ser enxergada no desdobramento da licença ambiental em três subespécies de licença - licença prévia, licença de instalação e licença de operação -, destinadas a melhor detectar, monitorar, mitigar e, quando possível, conjurar a danosidade ambiental.**

[...] Uma segunda tem a ver com a exigência de alguma forma de avaliação prévia de impactos, que se consubstanciará num EIA-RIMA, sempre que a obra ou atividade a ser licenciada puder causar significativa degradação do ambiente. Uma terceira, e talvez a mais importante, é que a licença ambiental não assegura ao seu titular a manutenção do status quo vigente ao tempo de sua expedição, sujeita que se encontra a prazos de validade, obrigando à renovação com exigências supervenientes à vista do estado da técnica, cuja evolução é rapidíssima, e da própria alteração das características, ambientais de determinada época e de determinado local".

Como pontificado pela abalizada doutrina, a licença ambiental está adstrita ao estado da técnica, de modo que as renovações sempre deverão submeter-se ao crivo do órgão ambiental integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) que, considerando os Princípios do Desenvolvimento Sustentável, Prevenção, Precaução e as características ambientais em um momento em específico, realizará exame de mérito acerca da lesividade do início ou permanência de uma determinada atividade. Assim ratifica a doutrina de Romeu Tomé⁴:

"[...] As atividades que utilizam recursos naturais precisam ser constantemente fiscalizadas e, de tempos em tempos, comprovar sua adequação às normas ambientais e aos novos padrões de qualidade ambiental, que podem ser alterados de acordo com as inovações tecnológicas e científicas.

Soma-se a isso o art. 225 da CF/88 que, dentre outros, revela o **Princípio da Obrigatoriedade de atuação estatal (Intervenção) ou da Natureza pública da proteção do meio ambiente**, gerando a imperiosidade da atuação do poder público, precedida de

³ MILARÉ, Édis. Direito do ambiente. São Paulo: RT, 2005.

⁴ Ibidem. P. 161



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



compromisso lavrado pelo constituinte em verter ações efetivas para tutela do meio ambiente. Romeu Faria Thomé Da Silva ⁵delineia o mandamento de otimização:

É imperioso reconhecer que a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui dever do Estado e esse relevante papel de proteção ambiental exercido pelo Poder Público não fica restrito apenas à atuação do Poder Executivo. Nesse sentido, o princípio m onze da Declaração do Rio/92: "Os Estados deverão promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente." O dever de intervenção do Estado na preservação do meio ambiente incumbe aos três Poderes da República, em todas as esferas de atuação.

No mesmo toar a doutrina de Frederico Amado⁶:

Este princípio inspirou parcela do caput do artigo 225 da CRFB, pois é dever irrenunciável do Poder Público promover a proteção do meio ambiente, por ser bem difuso (de todos, ao mesmo tempo), indispensável à vida humana sadia e também da coletividade.

Deverá o Estado atuar como agente normativo e regulador da Ordem Econômica Ambiental, editando normas jurídicas e fiscalizando de maneira eficaz o seu cumprimento.

Por essa razão, entende-se que o exercício do poder de polícia ambiental é vinculado (em regra), inexistindo conveniência e oportunidade na escolha do melhor momento e maneira de sua exteriorização. Outrossim, pelo bem ambiental ser indisponível e autônomo, em regra não poderá ser objeto de transação judicial.

A compulsoriedade de uma atividade administrativa, em concreto, assume tamanha relevância que o decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva de que trata o art.15 do supracitado diploma, conclamando a atuação da União (art. 14, § 3^{o7}).

Demais disso, as ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Art. 17-L da Política Nacional do Meio Ambiente - Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981).

Por sua vez, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão responsável por estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA (art. 8º, I, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), fixou na Resolução nº 237/1997 que compete ao órgão ambiental estadual o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades que especifica (art. 5º) e que os órgãos ambientais poderão estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até

⁵ *Ibidem*, pag 76

⁶ Amado, Frederico. Direito ambiental / Frederico Amado. - 9.ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2018.p 96

⁷ § 3o O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses (art. 14).

Em âmbito estadual, ao Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (IMA) foi atribuído o dever de licenciar atividades públicas ou privadas potencialmente causadoras de degradação ambiental (art. 2º, III, da Lei nº 17.354, de 20 de dezembro de 2017).

Nesse diapasão, é indene de dúvidas que o legislador nacional erigiu a necessidade de que as renovações de consentimento estatal (licenças e autorizações), nessa seara, recebam o influxo do órgão ambiental, detentor da expertise para sopesar os benefícios e malefícios da atividade a ser licenciada.

Como é imprescindível atuação do Executivo, por órgão habilitado, para prorrogar os consentimentos, o ato legislativo em apreciação vulnera a Reserva de Administração ao tolher a apreciação técnica e prorrogar, por *sponte propria*, as autorizações e licenças vigentes.

Segundo Rafael Carvalho Rezende⁸, há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo.

Por meio dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Em outras palavras, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela utilização desnecessária e abusiva de leis de efeito concreto ou leis de caráter específico (afastando-se do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal exacerbadamente minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração – por atos abstratos ou mesmo concretos. A razão a ser observada é que não se poderia adentrar em um “domínio de execução”, de modo a “executar legalmente a lei”.

Logo, extrai-se da reserva geral de administração um impedimento ao legislador de editar uma lei com descrição normativa excessivamente detalhada a ponto de inviabilizar o exercício da função administrativa, seja engessando indevidamente a atuação da administração pública em concreto (não dando abertura para a atuação do poder discricionário, quando recomendável), seja por perder a lei, sem motivo justificável, seu caráter material de ato geral e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável.

Nessa toada, a proposição retira do Executivo qualquer discricionariedade, pois prorroga indistintamente todos os prazos de vigência de autorizações e licenciamentos ambientais, inclusive quando não existe solicitação de renovação, suprimindo a compulsória manifestação do IMA, arvorando-se na essência da Função administrativa, em contraposição à Separação das Funções do Estado (art. 2º da Constituição Federal).

⁸ Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo . Método. Edição do Kindle.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



Em alusão à pertinência, o STF já reconheceu a Inconstitucionalidade do artigo 247 da Constituição do Maranhão, que condicionava à autorização legislativa prévia o licenciamento para execução de programas e projetos, produção ou uso de substâncias químicas ou fontes energéticas que constituam ameaça potencial aos ecossistemas naturais e à saúde humana. No julgamento foi sedimentado que (Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.272 – Maranhão):

Não se trata, frise-se, de preconizar um modelo estanque de separação de poderes, até mesmo porque a definição ideal de Montesquieu, segundo a qual cada um dos Poderes se voltaria, apenas, à prática de função específica, jamais se concretizou no mundo dos fatos (Ackerman, Bruce. Adeus, Montesquieu. Revista de Direito Administrativo, 265, 13-23). O que não é dado ao Poder Legislativo, por outro lado, é imiscuir-se no núcleo essencial das atividades do Poder Executivo, submetendo-o ao seu arbítrio para além das hipóteses taxativamente previstas na Constituição.(grifou-se)

Em 2020, o ministro Gilmar Mendes teve a oportunidade de relatar a ADI nº 6.350 Mato Grosso, em que o governador do Estado almejava ver declarado inconstitucional o artigo 279 da Constituição, por violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF), uma vez que a norma constitucional condicionava à aprovação da Assembleia Legislativa o projeto de impacto ambiental para a construção de centrais termoeletricas e hidroelétricas. O magistrado anotou em sua fundamentação que a temática já havia sido enfrentada pela corte no julgamento da ADI 1.505, em que se analisara a constitucionalidade do artigo 187, §3º, da Constituição do Espírito Santo:

Naquela oportunidade, concluiu-se, à unanimidade, que as autorizações ambientais são típicas atividades do Poder Executivo e assim são tratadas pela Lei 6.938/81. Desse modo, condicionar a aprovação de licenciamento ambiental à prévia autorização da Assembleia Legislativa implica indevida interferência do Poder Legislativo na atuação do Poder Executivo, não autorizada pelo art. 2º da Constituição.

Desse modo, condicionar a aprovação de licenciamento ambiental à prévia autorização da Assembleia Legislativa implica indevida interferência do Poder Legislativo na atuação do Poder Executivo, não autorizada pelo art. 2º da Constituição.

No que tange à utilização da Reserva de Administração para afugentar lei incompatível, o tribunal de sobreposição concluiu pela inconstitucionalidade da declaração, pelo Legislativo, da nulidade de concurso público realizado pelo Executivo por suposta violação às normas legais, pois uma declaração dessa natureza revelaria o exercício de autotutela que só poderia ser exercida com exclusividade por quem realizou o certame (ADI MC 776/RS):

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, O Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes.

Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais.

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação "ultra vires" do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

Não se revela constitucionalmente lícito, ao Legislativo, decretar a nulidade do procedimento administrativo do concurso público, sob pretexto de infringência, por órgãos do Poder Executivo, de prescrições legais.

Dessarte, substancialmente inconstitucional a proposta vertente, porque afronta o art. 2º da Carta magna.

Avançado na análise, convém situar a proposição no âmbito das disposições que tratam sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VIº da Constituição Federal de 1988 – CF/88), de competência concorrente dos entes integrantes da Federação.

Então, sob a perspectiva da repartição de competências legislativas, a proposta está inserida sob alçada concorrente dos entes federativos, espalhando-se, assim, no Federalismo de Cooperação. Nesta simbiose legislativa, de viés vertical, a União edita normas gerais e os Estados esmiuçam os comandos genéricos para atender às suas especificidades. Nesta trilha doutrina de escol¹⁰ esclarece:

Competência concorrente é aquela em que a União e os estados atuam, com prerrogativas próprias, legislando sobre uma mesma matéria (art. 24 da CF). A denominação de concorrente, ou competência legislativa vertical, provém do fato de que dois entes federativos atuam em um mesmo campo de incidência, normatizando uma mesma matéria, mas realizando funções distintas. A competência concorrente é denominada de composta porque se forma da elaboração normativa da União e dos estados-membros.

O modelo de competência concorrente adotado no Brasil se refere a uma atribuição legislativa vertical, em que a União legisla sobre normas gerais e os estados se incumbem da legislação específica. Esse tipo de competência reflete um federalismo de feição simbiótica, em que os órgãos componentes somam esforços para alcançar uma finalidade comum.

A norma específica pode ser complementar ou suplementar: complementar quando os estados-membros ou o Distrito Federal produzem normatização para especificar a legislação geral da União, adequando a legislação nacional às peculiaridades regionais; suplementar quando ocorre uma omissão da União em proceder à cominação geral, e assim os estados poderão produzir as normas gerais e específicas. A competência para legislar sobre normas gerais continua a pertencer à União; diante da sua omissão em legislar, os estados poderão normatizar, sem a dependência de nenhuma norma que explicita uma

⁹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

¹⁰ *Agra, Walber de Moura Curso de Direito Constitucional / Walber de Moura Agra. – 9. ed. Belo Horizonte : Fórum, 2018. p 401*



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



delegação. A transferência de atribuições é imediata, desde que se configure a omissão.

É imperioso ressaltar que o legislador estadual exerce a competência concorrente para complementar a legislação federal, entretanto não pode ir de encontro aos preceitos gerais editado pela União. Nas hipóteses em que há extravasamento da competência estadual por violação de normas gerais existe vício de inconstitucionalidade. Na inteligência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem-se:

Existência de conflito de índole constitucional. A apreciação da compatibilidade entre a legislação geral federal e as normas estaduais editadas sob o pálio da competência concorrente reflete nítida situação de conflito legislativo de índole constitucional, ensejando a análise eventual ofensa direta às regras constitucionais de repartição da competência legislativa. [...] (ADI 3336, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 14/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020

O ministro Gilmar Mendes¹¹ também esquadrinhou a situação:

A lei estadual, que, a pretexto de minudenciar ou de suplementar lei federal, venha a perturbar, no âmbito local, o sistema que a União quis uniforme em todo o país, é inválida, por inconciliável com o modelo constitucional de competência legislativa concorrente.

Realizados esses esclarecimentos, insta cotejar a proposição com a legislação de caráter geral editada pela União. Para tanto, revisita-se a redação do PL:

Art. 1º - Ficam prorrogados todos os prazos de vigência de autorizações e dos licenciamentos ambientais expedidos no âmbito do Estado de Santa Catarina, quer sejam Licença Ambiental Prévia (LAP), Licença Ambiental de Instalação (LAI) ou Licença Ambiental de Operação (LAO), até 31/12/2020, sem a necessidade de solicitação de renovação, desde que não gerem poluição e permaneçam cumprindo a licença vencida na sua totalidade". (ND)

Pela manifestação do legislador regional, as prorrogações dar-se-ão sem necessidade de solicitação de renovação, decotando do procedimento a imperiosa avaliação de especialistas.

Contudo, o § 4º¹² do art. 14 da Lei nº Lei complementar 140/2011 impõe o dever de requerimento da renovação, com lapso de antecedência mínima de 120 (cento e vinte), e estabelece que o consentimento somente ficará automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Ou seja, o legislador nacional exige que haja requerimento e a respectiva atuação do órgão do SISNAMA no procedimento, em sintonia com o **Princípio da Obrigatoriedade de atuação estatal (Intervenção)**.

¹¹ Mendes, Gilmar Ferreira Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. – (Série IDP) 1. Direito constitucional - Brasil 2. Direito constitucional I. Branco, Paulo Gustavo Gonet II. Título III. Série.

¹² Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento. § 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

A inafastável apresentação de solicitação decorre também do Princípio da Informação, mormente porque os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão deverão ser publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente (art. 10, §1º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981).

De outra banda, o CONAMA, elencado pelo legislador nacional como órgão responsável por estabelecer, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA (art. 8º, I, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), na Resolução nº 237/1997 normatizou prazos máximos para as licenças (prévia, de instalação e operação) que os órgãos seccionais deverão obedecer:

Art. 18 - O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

§ 1º - A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II

§ 2º - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

Nessa senda, quando se prorroga por medida legislativa uma licença já no último mês de vigência, por exemplo, considerando prazo máximo, destoa-se do modelo nacional de proteção ambiental.

Neste contexto, as modificações almejadas desbordam a competência estadual, mitigando a proteção e descortinando a presença da inconstitucionalidade formal orgânica. Vem a calhar excerto do artigo de autoria de Marcelo Azevedo Maffra¹³:

Assim, em relação à proteção do meio ambiente, quando existir norma geral editada pela União, as legislações estaduais e municipais só podem especificar a norma nacional para impor exigências mais defensivas aos ecossistemas, considerando as particularidades regionais e locais. Com efeito, no caso de contradições entre normas editadas por dois ou mais

¹³ MAFFRA, Marcelo Azevedo. Conflitos Normativos em Matéria Ambiental: A Prevalência da Proteção. Disponível em: <file:///C:/Users/Carlos/AppData/Local/Temp/20-Texto%20do%20Artigo-36-1-10-20121025.pdf>. Acesso em: 28/07/21.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



entes federados, sempre prevalecerá aquela mais benéfica à preservação ambiental.

Até porque, “não se pode suplementar um texto legal para descumpri-lo, ou para deturpar sua intenção, isto é, para desviar-se da mens legis ambiental federal”¹³. Essa é a orientação preconizada por Paulo José Leite Farias ¹⁴:

Eventuais conflitos, nos quais a noção de norma geral e especial não seja suficiente, devem ser resolvidos pela prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, por tratar-se de preceito constitucional (lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional (in dúbio pro natura). [...]. Assim, teleologicamente, assegura e a possibilidade de norma estadual estabelecer proibições, onde a lei federal permita, bem como que a lei federal estabeleça patamares mínimos de proteção ambiental a serem observados em todo o País, dando-se efetividade à proteção ambiental e ao desenvolvimento autossustentável. Grifou-se

E o STF arremata:

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. Grifou-se

A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. [ADI 5.312, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 25-10-2018, P, DJE de 11-2-2019.] grifou-se



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

(...) ao excepcionar a exigência de prévio estudo de impacto ambiental nos casos de áreas florestadas ou objeto de reflorestamento, o § 3º do art. 182 da Constituição catarinense viola o previsto na CF, que determina a realização de tal estudo para a instalação de qualquer atividade potencialmente causadora de degradação ao meio ambiente. Por outro lado, é certo que, pela lógica sistemática da distribuição de competência legislativa, apenas a lei federal seria apta a excluir hipóteses à incidência do aludido preceito geral, já que se trata de matéria nitidamente inserida no campo de abrangência das normas gerais sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente e não de normas complementares, que são da atribuição constitucional dos Estados-membros (art. 24, VI, da CF). Não é de ser invocada, igualmente, a competência legislativa plena dos Estados-membros (art. 24, § 3º, da CF), quando menos porque não se compreende qual seja a peculiaridade local que se estaria atendendo com a edição de uma regra constitucional com tal conteúdo normativo. [ADI 1.086, voto do rel. min. Ilmar Galvão, j. 7-6-2001, P, DJ de 10-8-2001.] grifou-se

CONCLUSÃO

Pelo esposado, opina-se pela inconstitucionalidade material e formal do Projeto de Lei nº 0281.2/2020.

É o parecer.

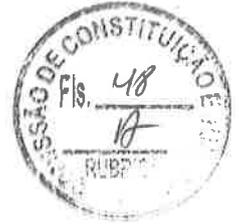
CARLOS RENÉ MAGALHÃES MASCARENHAS
Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **P09QH64H**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



CARLOS RENE MAGALHAES MASCARENHAS (CPF: 038.XXX.543-XX) em 30/07/2021 às 19:44:57
Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:44:58 e válido até 24/07/2120 - 13:44:58.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyMzg2XzEyMzk2XzlwMjFfUDA5UUg2NEg=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012386/2021** e o código **P09QH64H** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

DESPACHO

Referência: SCC 12386/2021

Assunto: Consulta sobre diligência ao Projeto de Lei n. 0281.2/2020

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o parecer retro exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Carlos Renê Magalhães Mascarenhas, cuja ementa foi assim formulada:

Ementa: Diligência Projeto de Lei (PL) nº 0281.2/2020. Prorrogação automática de licenças e autorizações ambientais. Licenciamento ambiental. Atividade administrativa. **Inconstitucionalidade material.** Reserva de Administração. Prorrogação sem crivo do órgão técnico e requerimento. Modelo federal. Confronto. **Inconstitucionalidade formal orgânica.**

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA

Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **G58JZ08L**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ALINE CLEUSA DE SOUZA (CPF: 003.XXX.689-XX) em 30/07/2021 às 19:14:20

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:14:45 e válido até 13/07/2118 - 13:14:45.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyMzg2XzEyMzk2XzlwMjFfRzU4SlowOEw=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012386/2021** e o código **G58JZ08L** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

DESPACHO

Referência: SCC 12386/2021

Assunto: Diligência Projeto de Lei (PL) nº 0281.2/2020. Prorrogação automática de licenças e autorizações ambientais. Licenciamento ambiental. Atividade administrativa. Inconstitucionalidade material. Reserva de Administração. Prorrogação sem crivo do órgão técnico e requerimento. Modelo federal. Confronto. Inconstitucionalidade formal orgânica.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer nº 381/21-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Carlos Renê Magalhães Mascarenhas, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer nº 381/21-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALISSON DE BOM DE SOUZA

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **B0U22D0T**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ **SÉRGIO LAGUNA PEREIRA** (CPF: 004.XXX.480-XX) em 30/07/2021 às 18:56:04
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:07:26 e válido até 13/07/2118 - 15:07:26.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **ALISSON DE BOM DE SOUZA** (CPF: 040.XXX.369-XX) em 30/07/2021 às 19:18:12
Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:33:30 e válido até 30/03/2118 - 12:33:30.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyMzg2XzEyMzk2XzlwMjFfQjBVMjJEMFQ=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012386/2021** e o código **B0U22D0T** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DEVOLUÇÃO

Após respondida a diligência, usando os atributos do Regimento Interno em seu artigo 142, devolve-se o presente Processo Legislativo PL./0281.2/2020 para o Senhor Deputado João Amin, para exarar relatório conforme prazo regimental.

Sala da Comissão, em 12 de agosto de 2021



Alexandre Luiz Soares
Chefe de Secretaria