

Direta de Inconstitucionalidade n. 8000190-67.2018.8.24.0900
Relatora: Desembargadora Soraya Nunes Lins

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO "LICENÇA AMBIENTAL POR COMPROMISSO (LAC)" CONTIDA NO ART. 36, *CAPUT*, E §§ 4º A 15, ASSIM COMO NO ART. 40, INCISO IV E § 4º, TODOS DA LEI N. 14.675/2009 (CÓDIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE). ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 10, INCISO VI, §1º; ART. 181 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA.

PRELIMINAR. ALEGADA OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. TESE AFASTADA. DISCUSSÃO SOBRE SUPOSTA INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PARA A INSTITUIÇÃO DE NORMAS GERAIS. CELEUMA QUE ENVOLVE, DIRETAMENTE, A CONFRONTAÇÃO DA LEI ESTADUAL IMPUGNADA COM O ART. 10, INCISO VI E §1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ADEMAIS, ALEGAÇÃO DE CONFRONTO COM OS ARTIGOS 181 E 182 DA CE. OFENSA DIRETA À CARTA CONSTITUCIONAL. PRELIMINAR NÃO ACOLHIDA.

MÉRITO. LEI ESTADUAL QUE INSTITUIU A LICENÇA AMBIENTAL POR COMPROMISSO (LAC). PREVISÃO DE PROCEDIMENTO ESPECÍFICO PARA SUA CONCESSÃO. LEI FEDERAL Nº 6.938/1981. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INSTRUMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DO AMBIENTE. COMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA PARA O ESTABELECIMENTO DE NORMAS E CRITÉRIOS REFERENTES AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

RESOLUÇÃO Nº 237/1997 DO CONAMA. ART. 2º, § 2º, ESTABELECE A POSSIBILIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO DAS NORMAS GERAIS FIXADAS PELA RESOLUÇÃO PELOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS ESTADUAIS. ART. 12 DO MESMO NORMATIVO AUTORIZA O ÓRGÃO AMBIENTAL A DEFINIR PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS PARA AS LICENÇA AMBIENTAIS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS PARA ESTABELECER NORMAS SOBRE A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. ART. 10, INCISO VI E § 1º, DA CONSTITUIÇÃO

Direta de Inconstitucionalidade n. 8000190-67.2018.8.24.0900

2

ESTADUAL. LEI ESTADUAL QUE SE HARMONIZA COM O PRECEITO CONSTITUCIONAL E COM AS DISPOSIÇÕES GERAIS DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237/1997, UMA VEZ QUE SE LIMITOU A COMPLEMENTAR A REGRA GERAL E ESTABELECE REGRAS ESPECÍFICAS SOBRE O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. PROCEDIMENTO QUE ATENDE O PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO, POIS HÁ A ATUAÇÃO PRÉVIA DO ÓRGÃO AMBIENTAL AO INSTITUIR OS REQUISITOS E AS CONDIÇÕES PARA A CONCESSÃO A LICENÇA AMBIENTAL.

PEDIDO DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade n. 8000190-67.2018.8.24.0900, da comarca de Tribunal de Justiça em que são Requerentes Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa e outro e Requerido(s) Governador do Estado de Santa Catarina e outro.

O Órgão Especial decidiu, por maioria, julgar improcedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade.

O julgamento, realizado nesta data, foi presidido pelo Excelentíssimo Senhor Desembargador Moacyr de Moraes Lima Filho, com voto, e dele participaram os Excelentíssimos Senhores Desembargador Henry Petry Junior, Desembargador Roberto Lucas Pacheco, Desembargador Hélio do Valle Pereira, Desembargador Pedro Manoel Abreu, Desembargador Cláudio Barreto Dutra, Desembargador Luiz César Medeiros, Desembargador Sérgio Roberto Baasch Luz, Desembargador Monteiro Rocha, Desembargador Fernando Carioni, Desembargador Marcus Tulio Sartorato, Desembargador Salim Schead dos Santos, Desembargadora Maria do Rocio Luz Santa Ritta, Desembargador Alexandre d'Ivanenko, Desembargador José Carlos Carstens Köhler e Desembargador João Henrique Blasi.

Funcionou como representante do Ministério Público o Excelentíssimo Senhor Procurador de Justiça Aurino Alves de Souza

Florianópolis, 20 de março de 2019.

Gabinete Desembargadora Soraya Nunes Lins

Direta de Inconstitucionalidade n. 8000190-67.2018.8.24.0900

3

Desembargadora Soraya Nunes Lins
Relatora

RELATÓRIO

O Ministério Público do Estado de Santa Catarina ajuizou ação direta de inconstitucionalidade em face da expressão "Licença Ambiental por Compromisso (LAC)" contida no art. 36, *caput*, e §§ 4º a 15, assim como no art. 40, inciso IV e § 4º, todos da Lei n. 14.675/2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), por suposta violação ao art. 10, inciso VI, §1º; art. 181 e art. 182, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

Alega que a licença ambiental por compromisso (LAC) é uma forma de "autolicenciamento" concedido eletronicamente, mediante mera declaração de compromisso firmada pelo interessado, que poderá dar início à atividade ou ao empreendimento, independentemente de qualquer controle efetivo realizado previamente pelo órgão ambiental competente.

Assevera que o Estado não possui competência para criar a mencionada licença ambiental, porquanto encontra-se em dissonância com as normas constitucionais de proteção ao meio ambiente.

Assevera que, nos termos do art. 24, inciso VI e §§1º e 2º, da Constituição da República, e do art. 10, inciso VI e §1º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, a União, os Estados e o Distrito Federal possuem competência concorrente para legislar sobre a proteção do meio ambiente e o controle da poluição.

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

Sustenta, assim, que em matéria ambiental, as normas suplementares editadas no âmbito dos Estados e Municípios não podem ser menos protetivas ao meio ambiente do que as normas gerais editadas pela União.

Direta de Inconstitucionalidade n. 8000190-67.2018.8.24.0900

5

Refere, nesses assuntos, que o Estado de Santa Catarina, por meio dos dispositivos da Lei Estadual n. 14.675/2009, foi além dos limites da sua competência legislativa para editar normas suplementares e inovou em matéria de competência da União.

Aduz que ao criar a Licença Ambiental por Compromisso (LAC), o Estado contrariou a sistemática prevista nas Leis Federais que regulamentam o licenciamento ambiental, porquanto não previu a observância das fases de avaliação (licença prévia), implantação (licença de instalação) e de operação de projetos (licença de operação).

Refere que o Estado não pode criar licença ambiental que descaracterize as normas gerais previstas no Decreto-Lei nº 99.274/1990, que regulamenta a Lei Federal nº 6.938/1981, e a Resolução nº 237/1997 do Conama.

Assevera que mesmo quando os órgãos ambientais estaduais ou municipais estabelecerem normas específicas para o licenciamento ambiental, os procedimentos administrativos devem ser sistematizados de forma que se contemple a avaliação prévia dos impactos ambientais nas fases de implementação do projeto de acordo com as licenças ambientais previstas na legislação federal, podendo-se admitir novas espécies de licenças ambientais apenas quando não descaracterizem essa sistemática de licenciamento.

Aduz que a Licença Ambiental por Compromisso dispensa qualquer controle efetivo realizado previamente pelo órgão ambiental competente durante as fases de implantação do projeto. Destaca que a Licença em questão dispensa o efetivo controle por parte do Poder Público de atividades que possam causar impactos ao meio ambiente, desbordando dos limites e desvirtuando o sentido das normas gerais editadas pela União, as quais preveem a necessidade de fiscalização prévia em todas as fases de implantação de projetos.

Alega, assim, que o legislador estadual, ao criar a "Licença Ambiental por Compromisso (LAC)", exorbitou os limites da competência

Gabinete Desembargadora Soraya Nunes Lins

Direta de Inconstitucionalidade n. 8000190-67.2018.8.24.0900

6

legislativa suplementar, que se resume a complementar a legislação federal lacunosa e insuficiente, de acordo com o perfil inerente às normas gerais, incidindo no vício formal de inconstitucionalidade, por ofensa ao art. 10, inciso VI e §1º, da Constituição Estadual.

Destaca, ainda, a inconstitucionalidade material da norma.

Nesse campo, assevera que a norma possibilita a concessão de licença ambiental para a realização de atividades ou empreendimentos mediante mera declaração firmada eletronicamente pelo interessado, dispensando qualquer controle prévio por parte do órgão público competente.

Aduz, assim, que há ofensa ao princípio da prevenção. Alega que o licenciamento ambiental se destina a concretizar o princípio da prevenção, um dos mais importantes do Direito Ambiental, impondo ao Poder Público o dever de atuar de forma antecipada, a fim de evitar ou minimizar a ocorrência de danos ambientais.

Refere que a preservação, a proteção, o controle e a realização de estudos prévios de impacto ambiental são exigências constitucionais explícitas que revelam o caráter preventivo da ação dos órgãos ambientais competentes, no sentido de efetuar o adequado controle da qualidade ambiental em face de atividades degradadoras do meio ambiente, pelo que não podem ser mitigadas pela legislação infraconstitucional. O atendimento dessas exigências constitucionais integra a própria razão de ser do procedimento de licenciamento ambiental, pois se trata de instrumento de natureza eminentemente preventiva, que culmina com a expedição das licenças ambientais.

Aduz, desse modo, que não se afigura legítima a legislação infraconstitucional, que reduz o alcance do procedimento de licenciamento ambiental, desvirtuando seu caráter preventivo, porquanto medida desse viés negaria eficácia às normas constitucionais de proteção ambiental.

Assinala que a Lei Estadual que criou a figura da "Licença Ambiental por Compromisso (LAC)", atribuindo ao próprio empreendedor o

Gabinete Desembargadora Soraya Nunes Lins

Direta de Inconstitucionalidade n. 8000190-67.2018.8.24.0900

7

controle de sua atividade, e lhe permitindo obter autorização para a implantação do projeto com suporte em mera declaração de compromisso realizada por meio eletrônico, vulnerou os comandos constitucionais insertos nos artigos 181 e 182, incisos I, III, V e VI, da Constituição Estadual, uma vez que possibilita a realização de atividades potencialmente prejudiciais ao meio ambiente sem previsão da atuação preventiva do órgão ambiental licenciador.

Destaca que não se amolda aos preceitos constitucionais a norma que possibilita a concessão da licença ambiental por antecipação, por meio de mera declaração de compromisso firmada em endereço eletrônico, e que somente depois de instalada e em funcionamento a atividade ou empreendimento prevê que deverá haver a fiscalização ambiental.

Nesse contexto, pugna pela declaração de inconstitucionalidade da expressão "*Licença Ambiental por Compromisso (LAC)*" constante nos dispositivos legais já indicados.

Solicitadas informações, o Excelentíssimo Governador do Estado de Santa Catarina as prestou às fls. 51/52, e o Presidente da Assembleia Legislativa às fls. 108-111.

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu a contestação de fls. 93-107, alegando ofensa meramente reflexa à Constituição Estadual e, no mérito, a preservação da competência concorrente do Estado na elaboração de normas acerca de licenciamento ambiental e a inexistência de violação ao princípio da prevenção.

Após, sobreveio manifestação do Ministério Público, opinando pela procedência do pedido inicial (fls. 149-168).

Na sequência, o então Relator do feito, Excelentíssimo Desembargador Marcus Túlio Sartorato, determinou a redistribuição dos autos a esta Relatora, em virtude da vinculação com a ADI nº 8000030-60.2017.8.24.0000 e nº 8000497-39.2017.8.24.0000 (fls. 170-172).

Assim, os autos vieram conclusos em 30/01/2019.

Gabinete Desembargadora Soraya Nunes Lins

Direta de Inconstitucionalidade n. 8000190-67.2018.8.24.0900

8

Este é o relatório.

VOTO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em face da expressão "Licença Ambiental por Compromisso (LAC)" contida no art. 36, *caput*, e §§ 4º a 15, assim como no art. 40, inciso IV e § 4º, todos da Lei n. 14.675/2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), por suposta violação ao art. 10, inciso VI e §1º; art. 181 e art. 182, incisos I, III, V e VI, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

1 Preliminar

Inicialmente, cumpre afastar a alegação de ofensa meramente reflexa à Constituição Estadual, conforme aventado pelo Procurador-Geral do Estado na contestação.

Com efeito, ainda que na petição inicial o Ministério Público tenha afirmado que a norma estadual vai de encontro à Lei Federal nº 6.938/1981, ao Decreto Federal nº 99.274/1990 e à Resolução Conama nº 237/1997 - os quais tratam sobre licenciamento ambiental - o fato é que, nos presentes autos, o que está em discussão é a suposta invasão da competência legislativa da União para a instituição de normas gerais.

Desse modo, a celeuma envolve, diretamente, a confrontação da Lei Estadual impugnada com o art. 10, inciso VI e §1º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, que trata sobre a competência legislativa concorrente do Estado e da União em matéria ambiental.

Sobre o assunto, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 4.353, de 1º de julho de 2009, do Distrito Federal, que admite o comércio de artigos de conveniência em farmácias e drogarias. Preliminar. Ausência de ofensa reflexa à Constituição. Mérito. Ausência de usurpação da competência da União e de afronta ao direito à saúde. Improcedência da ação. 1. **A possível invasão da competência legislativa da União envolve, diretamente, a confrontação da lei atacada com a Carta Republicana (art. 24, incisos V e XII, da Constituição Federal), não havendo que se falar nessas hipóteses em ofensa reflexa à Constituição.** 2. A edição da Lei Distrital nº 4.353/2009 não implicou usurpação

da competência privativa da União para legislar sobre proteção e defesa da saúde, ou sobre produção e consumo (art. 24, inciso XII, §§ 1º e 2º, CF/88). Primeiramente, porque os dispositivos do diploma em referência evidentemente não se enquadram na noção de normas gerais, as quais se caracterizam por definirem diretrizes e princípios amplos sobre dado tema. Ademais, nota-se que a Lei Distrital nº 4.353/2009 não contraria ou transgredir nenhuma norma geral federal relativamente ao tema de que trata. 3. A norma questionada também não viola o direito à saúde (art. 6º, caput, e 196, CF/88). Consoante consignou o Ministro Marco Aurélio, Relator da ADI nº 4.954, obstar a venda de produtos de conveniência em farmácias e drogarias seria, em última análise, impor restrição ao livre exercício da atividade comercial, a qual violaria o princípio da proporcionalidade, por não ser adequada, necessária ou proporcional ao fim almejado, qual seja, a proteção e a defesa da saúde. 4. Ação direta julgada improcedente (ADI 4423, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24/09/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 14-11-2014 PUBLIC 17-11-2014) (grifou-se).

Além disso, há alegação de afronta aos artigos 181 e 182, incisos I, III, V e VI, também da Carta Constitucional Estadual, que tratam sobre a defesa, proteção e preservação do meio ambiente

Assim, a causa de pedir exposta nos autos está embasada em ofensa direta e não meramente reflexa à Constituição Estadual, de modo que se afasta a preliminar de extinção do processo sem resolução do mérito por ausência de interesse processual.

2 Mérito

Quanto ao mérito, cumpre verificar se o Estado de Santa Catarina poderia, à luz das normas de distribuição de competência legislativa estabelecida na Constituição Estadual, disciplinar sobre modalidade de licença ambiental que não se conforma com as normas Federais que tratam do assunto.

No caso dos autos, o art. 36 da Lei Estadual nº 14.675/2009 previu que o licenciamento ambiental ordinário será efetuado por meio da Licença Ambiental Prévia (LAP), da Licença Ambiental de Instalação (LAI), da Licença Ambiental de Operação (LAO) e, ainda, da Licença Ambiental por Compromisso (LAC).

Essa última licença, entretanto, segundo alega o Ministério Público,

é menos protetiva ao meio ambiente, uma vez que não observou as fases de avaliação (licença prévia), implantação (licença de instalação) e operação de projetos (licença de operação). Refere, assim, que o Estado não pode criar licença ambiental que descaracterize as normas gerais previstas no Decreto-Lei nº 99.274/1990, que regulamenta a Lei Federal nº 6.938/1981, e a Resolução nº 237/1997 do Conama.

Por esse motivo, pretende o reconhecimento da inconstitucionalidade da expressão "*Licença Ambiental por Compromisso (LAC)*", presentes nos seguintes dispositivos:

Art. 36. O licenciamento ordinário será efetuado por meio da emissão de Licença Ambiental Prévia (LAP), Licença Ambiental de Instalação (LAI), Licença Ambiental de Operação (LAO) e Licença Ambiental por Compromisso (LAC).

[...]

§ 4º A LAC só será emitida caso o empreendimento e/ou a atividade não dependa de supressão de vegetação para sua efetivação.

§ 5º A LAC será concedida eletronicamente, mediante declaração de compromisso firmada pelo empreendedor, segundo critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão estadual licenciador por meio de portaria.

§ 6º As informações, as plantas, os projetos e os estudos solicitados ao empreendedor, no ato da adesão à LAC, deverão acompanhar o pedido formulado via internet, na forma definida pelo órgão ambiental licenciador por meio de portaria.

§ 7º Serão considerados empreendimentos ou atividades passíveis de licenciamento, por meio da LAC, aqueles listados em portaria específica, a ser editada pelo órgão ambiental licenciador.

§ 8º Para obtenção da LAC, o requerente deverá estar ciente das condicionantes ambientais estabelecidas previamente pelo órgão licenciador, comprometendo-se ao seu atendimento, as quais deverão contemplar as medidas mitigadoras para a localização, implantação e operação dos empreendimentos e das atividades.

§ 9º A inclusão de empreendimento ou atividade no rol definido pelo órgão ambiental como passível de licenciamento via LAC não afeta procedimentos administrativos licenciados ou já iniciados em seu âmbito, permanecendo em tramitação, se já em curso, até a implantação da atividade no sistema.

§ 10. A concessão da LAC dar-se-á por empreendimento ou atividade individual.

§ 11. Quando o empreendimento ou a atividade necessitar de autorização de supressão de vegetação, outorga de uso de recursos hídricos e/ou anuência de unidade de conservação, a LAC só será emitida em conjunto com as respectivas autorização, outorga ou anuência.

§ 12. Para obtenção da LAC, o empreendedor deverá efetuar o

pagamento de tarifa, cujo boleto será emitido automaticamente após o cadastro de todas as informações e a apresentação dos estudos e demais documentos solicitados.

§ 13. Após a comprovação do pagamento de que trata o § 12 deste artigo, a licença será disponibilizada eletronicamente ao empreendedor.

§ 14. As informações prestadas pelos requerentes serão de sua inteira responsabilidade.

§ 15. A constatação, a qualquer tempo, da prestação de informações falsas implicará a nulidade da licença concedida pelo órgão licenciador e tornará aplicáveis penalidades, conforme previsto nesta Lei. (NR)

Art. 40. [...]

IV – o prazo de validade da LAC deverá considerar lapso temporal suficiente para que se proceda à vistoria no empreendimento e/ou na atividade, devendo ser de, no mínimo, 3 (três) anos e, no máximo, 5 (cinco) anos.

[...]

§ 4º A renovação da LAO, da LAC e da AuA, para atividades constantes em rol definido pelo órgão licenciador, poderá ser realizada pelo empreendedor, na forma eletrônica, por meio do Sistema de Informática da FATMA (SINFAT), desde que:

I – não envolva ampliação do empreendimento ou qualquer alteração da atividade objeto do licenciamento;

II – no prazo de validade da licença a ser renovada, não tenha ocorrido qualquer irregularidade ambiental no empreendimento ou na atividade;

III – o empreendimento ou a atividade tenha cumprido todas as condicionantes da licença ambiental a ser renovada; e

IV – seja apresentada declaração de conformidade ambiental atendendo as condições estabelecidas pelo órgão ambiental licenciador em normativa própria.

Com efeito, a Lei Federal nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, instituiu o licenciamento das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras como instrumento da política nacional do ambiente. A mesma Lei conferiu à competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA o estabelecimento de normas e critérios referentes ao licenciamento ambiental. Nestes termos, respectivamente:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[....]

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

Art. 8º Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o

licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

A Resolução Conama nº 237/1997, que dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental, estabelece que:

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

[...]

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

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

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

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

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

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

Art. 12 - O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

§ 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§ 2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental

para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

Consoante se observa, o § 2º do art. 2º da Resolução do Conama institui a possibilidade de complementação das normas gerais fixadas pela referida Resolução pelos órgãos ambientais estaduais, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

Além disso, o art. 12 da já citada Resolução autoriza o órgão ambiental a definir procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

A Resolução também prevê a possibilidade de serem estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental.

Nesse contexto, se o órgão ambiental pode definir procedimentos específicos e simplificados para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos, admite-se a previsão, em lei estadual, de procedimento para a outorga da licença ambiental por compromisso, que é um procedimento mais simples e específico.

A Resolução do Conama não define o ente federado a que deva pertencer o órgão ambiental, podendo ele ser federal ou estadual, como é este último o caso dos autos.

Dessa forma, se é dado ao órgão ambiental estadual definir procedimentos específicos para as licenças ambientais, assim como complementar as normas gerais fixadas na mencionada Resolução, lhe é

facultado, pelo mesmo ato normativo, criar um procedimento específico para a outorga da Licença Ambiental por Compromisso.

Assim, a teor da competência concorrente entre a União e os Estados para estabelecer normas sobre a proteção do meio ambiente (art. 10, inciso VI e § 1º, da Constituição Estadual), infere-se que a Lei Estadual que criou a Licença Ambiental por Compromisso harmoniza-se com o preceito constitucional e com as disposições gerais da Resolução Conama nº 237/1997, uma vez que se limitou a complementar a regra geral e estabelecer regras específicas sobre o processo de licenciamento ambiental.

Além disso, o Decreto Federal nº 99.274/1990, invocado pelo Ministério Público na petição inicial, não veda a instituição de procedimentos para o licenciamento ambiental por parte dos órgãos ambientais estaduais. Por assim dizer, não há qualquer tratamento acerca da matéria na norma geral federal.

Assim, o ente Estatal pode, dentro da sua competência suplementar, dispor sobre o assunto, sob pena de estar adstrito a tão somente reproduzir o conteúdo da norma geral editada pela União.

Dessa forma, a instituição da norma Estadual não caracteriza extrapolação da competência legislativa concorrente, uma vez que é dado ao ente Estadual complementar a regra geral nacional de forma harmônica com seus comandos, o que é o caso dos autos.

De outro norte, observa-se do texto normativo impugnado, que os empreendimentos ou as atividades passíveis da Licença Ambiental por Compromisso serão listados em portaria específica do órgão ambiental licenciador.

A Lei Estadual também retrata que a referida Licença será concedida segundo critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão estadual licenciador também por meio de portaria.

As informações, as plantas, os projetos e os estudos solicitados ao empreendedor, no ato da adesão à LAC, devem acompanhar o pedido formulado

via *internet*, na forma definida pelo órgão ambiental licenciador por meio de portaria.

Outrossim, a Lei estabelece que para obtenção da LAC, o requerente deverá estar ciente das condicionantes ambientais estabelecidas previamente pelo órgão licenciador, comprometendo-se ao seu atendimento, as quais deverão contemplar as medidas mitigadoras para a localização, implantação e operação dos empreendimentos e das atividades.

Denota-se, assim, que a Lei Estadual contempla o disposto no art. 12 da Resolução nº 237/1997 do Conama, notadamente o destaque quanto à natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento.

Além disso, verifica-se que a Lei em estudo apresenta compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação, conforme orienta a norma geral presente no art. 12 da Resolução nº 237/1997 do Conama.

Como se observa, a norma estadual impõe condicionantes para a concessão da licença ambiental em estudo, salvaguardando o dever de proteção do Estado ao meio ambiente. Da mesma forma, mantém o controle, pelo órgão ambiental competente, no que diz respeito à localização, instalação e operacionalização das atividades, com a indicação de limites aptos a mitigar o dano ao meio ambiente.

Destarte, por mais esses fundamentos, não merece ser acolhido o pleito inicial.

Registre-se, por oportuno, que em busca realizada no *site* do Conama, observou-se estar em fase de estudo naquele Órgão o processo nº 02000.001845/2015.32, que dispõe sobre os critérios e as diretrizes gerais do licenciamento ambiental, assim como a disciplina de suas modalidades, e outros assuntos. O projeto descreve as modalidades de licenciamento ambiental e, prevê, dentre elas, o licenciamento ambiental por adesão e compromisso, que muito se assemelha ao constante na legislação Estadual impugnada.

O art. 8º do referido Projeto de Resolução estabelece que "*o licenciamento ambiental por adesão e compromisso será realizado, preferencialmente, por meio eletrônico, em uma única etapa, por meio de declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão ambiental licenciador para a instalação e operação do empreendimento ou atividade, resultando na concessão de uma Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC)*".

Outrossim, no Senado Federal está em trâmite o Projeto de Lei nº 168/2018, que trata da Lei Geral de Licenciamento Ambiental. No referido Projeto também há previsão da licença ambiental por compromisso, lá designada como a "*licença que autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora, desde que se conheçam previamente os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, as características ambientais da área de implantação e as condições de sua instalação e operação*", muito semelhante ao regramento estadual sob análise.

O Projeto em andamento no Senado foi encaminhado na data de 05/02/2019 à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Embora as propostas ainda não tenham sido aprovadas nos respectivos órgãos de análise, o que se denota é a tendência de novos rumos para o licenciamento ambiental, tornando-o mais ágil e simplificado.

No Estado da Bahia foi editada a Lei nº 10.431/2006, que dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade. No referido ato normativo há previsão da licença ambiental por compromisso. A constitucionalidade dos artigos da referida norma está sendo discutida no Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 5014, sob relatoria do Min. Luiz Fux. O pleito ainda não foi julgado, estando concluso desde 07/11/13.

Nada obstante, volvendo ao caso dos autos, verifica-se que o art.

36 da Lei Estadual disciplina que a LAC será concedida segundo critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão estadual licenciador por meio de portaria. Também está previsto que as informações, as plantas, os projetos e os estudos solicitados ao empreendedor, no ato da adesão à LAC, deverão acompanhar o pedido formulado via internet, na forma definida pelo órgão ambiental licenciador por meio de portaria. Ainda está estabelecido que para obtenção da LAC, o requerente deverá estar ciente das condicionantes ambientais estabelecidas previamente pelo órgão licenciador, comprometendo-se ao seu atendimento, as quais deverão contemplar as medidas mitigadoras para a localização, implantação e operação dos empreendimentos e das atividades.

Referidos normativos atendem o princípio da prevenção, invocado pelo Ministério Público na peça inicial, e contemplado nos artigos 181 e 182 da Constituição do Estado de Santa Catarina.

Além disso, a legislação estadual menciona que o detalhamento da concessão da licença ambiental por compromisso será feita mediante Portaria a ser expedida pelo órgão ambiental. Em busca realizada no *site* do Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (www.ima.sc.gov.br), foi localizada a Portaria IMA nº 249/2018, de 07/11/2018.

A referida Portaria atualiza a Instrução Normativa nº 28 - que trata do licenciamento ambiental para as atividades relacionadas à avicultura -, em função de ajustes necessários à implantação da Licença Ambiental por Compromisso. Nestes termos:

Art. 1º - Atualizar a Instrução Normativa IN 28 – Avicultura, em função dos ajustes necessários à implantação da LAC.

Art. 2º - A Instrução Normativa 28 encontra-se no site do IMA disponível em <http://www.fatma.sc.gov.br/conteudo/instrucoes-normativas>

Art. 3º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se todas as disposições em contrário.

Observa-se, assim, que a Licença Ambiental por Compromisso está adstrita atualmente à atividade da avicultura e em apenas algumas situações específicas. Isso porque a Instrução Normativa nº 28 estabelece as hipóteses em

que será concedida a licença por compromisso à atividade da avicultura.

Da leitura da referida Instrução, observa-se que é clara ao disciplinar que a atividade de Avicultura será licenciada através de Licenciamento Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC), quando:

1. não houver necessidade de supressão de vegetação nativa;
2. não estiver localizada em Área de Preservação Permanente - APP, de acordo com a legislação vigente, com exceção para as APPs consolidadas conforme Lei Federal nº 12.651/2012, art. 61A;
3. não estiver localizada em Unidades de Conservação ou sua zona de amortecimento;
4. não afetar Cavidades Naturais Subterrâneas (CNS);
5. não estiver localizada em área sujeita a alagamentos;
6. esteja devidamente licenciada historicamente junto ao IMA ou em planejamento, buscando licenciamento;
7. O empreendedor aderir aos controles ambientais definidos no Anexo 4 desta Instrução Normativa.

E a mesma atividade será licenciada através de Licenciamento Ambiental Trifásico (LAP, LAI, LAO), quando:

1. houver necessidade de supressão de vegetação nativa;
2. estiver localizada em Unidades de Conservação ou sua zona de amortecimento;
3. afetar Cavidades Naturais Subterrâneas (CNS);
4. estiver localizada em área sujeita a alagamentos;
5. já estiver em instalação/operação sem o devido licenciamento ambiental;
6. o empreendedor não aderir aos controles ambientais definidos no Anexo 4 desta Instrução Normativa.

Além daquelas situações específicas para a concessão da LAC, a Instrução Normativa em questão lista uma série de outros requisitos ou condições para a localização, instalação e operação da atividade em questão:

5.15 A LAC somente será emitida caso o empreendimento e/ou a atividade não dependa de supressão de vegetação, não esteja localizada em Área de Preservação Permanente de acordo com a legislação vigente, com exceção para as APPs consolidadas conforme Lei Federal nº 12.651/2012, art. 61A, não esteja localizada em UC ou sua zona de amortecimento, não afete CNS, não esteja localizado em área sujeita a alagamento, não se trate de empreendimento em operação sem a Licença Ambiental de Operação válida e se comprometa a aderir aos modelos propostos nos anexos desta IN.

5.16 Fica proibida a LAC para empreendimentos com sistema de armazenamento de dejetos líquidos (esterqueiras e lagoas).

5.17 Fica proibida a LAC para os incubadores.

5.18 O empreendimento e seus acessos não poderá estar localizado em Área de Preservação Permanente, exceto quando previsto em lei.

5.19 Para as áreas de APP consideradas consolidadas, ficam autorizadas ampliações de operação do empreendimento, desde que não impliquem aumento de área construída sobre a APP.

5.20 Empreendimentos em processo de licenciamento ambiental em qualquer fase, desde que possuam os critérios à obtenção da LAC, poderão requerê-la a qualquer momento, devendo o FCEI de LAP, LAI, LAO ou renovação de LAO serem arquivados caso a análise já tenha iniciado, ou convertidos para LAC, através de pedido formal do empreendedor.

5.21 O Licenciamento por Adesão e Compromisso será efetuado por meio eletrônico, em uma única etapa, por meio de declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios e pré-condições estabelecidas pelo órgão ambiental licenciador, para a instalação e operação de empreendimentos ou atividades, nos termos da Lei (Resolução CONSEMA nº 98/2017).

5.22 O empreendedor deverá preencher o Relatório de Caracterização do Empreendimento e declarar, junto com um responsável técnico, que o empreendimento está de acordo com as condições exigidas para a emissão da LAC. Os controles a serem empregados devem ser aqueles permitidos pelo Anexo 4 desta Instrução Normativa (Relatório de Caracterização do Empreendimento). Caso o empreendimento empregue qualquer controle diferente daqueles, deverá ser licenciado através da modalidade trifásica.

5.23 A prestação de informações falsas ou o não cumprimento do compromisso assumido implicará na aplicação de sanções administrativas, sem prejuízo da obrigação de reparar eventuais danos ambientais.

5.24 O empreendimento licenciado mediante LAC está sujeito à rigoroso processo de auditoria.

5.25 Os empreendimentos alvos de LAC não renovada no prazo de validade da mesma, obrigatoriamente, para sua regularização, serão submetidos ao licenciamento trifásico de caráter corretivo, apresentando o Estudo de Conformidade Ambiental, estando sujeito ainda às penalidades previstas em legislação.

5.26 Havendo alterações nos processos que não caracterizem em ampliação do empreendimento, mas que impliquem alteração no RCE, estas deverão ser informadas ao IMA pelo e-mail sinfat@ima.sc.gov.br, para que o RCE seja atualizado no sistema.

5.27 A ampliação do empreendimento que implique a alteração de suas atividades (como, por exemplo, aumento do número de cabeças ou ampliação das estruturas) necessita do competente licenciamento ambiental, devendo ser requerida nova LAC.

5.28 Em casos de ampliação do empreendimento, implicando em supressão de vegetação, localização da ampliação em UC ou sua zona de amortecimento, afetando CNS ou esteja localização em área sujeita a alagamento, deverá ser realizado o licenciamento trifásico, devendo o estudo ambiental considerar a atividade já existente e a ampliação.

5.29 Antes de findar o prazo de validade da LAC, deverá ser requerida sua renovação, devendo ser renovados também a adesão e o compromisso aos parâmetros estabelecidos nesta IN.

5.30 Caso o empreendimento obtenha LAC mas não seja construído, o IMA deverá ser informado.

Ainda para a outorga da Licença Ambiental por Compromisso, o empreendedor deverá apresentar no ato do requerimento os seguintes documentos:

a) Procuração, para representação do interessado, com firma reconhecida. Ver modelo Anexo 2.

b) Ata da eleição de última diretoria quando se tratar de Sociedade ou do Contrato Social registrado quando se tratar de Sociedade de Quotas de Responsabilidade Limitada.

c) Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), ou do cadastro de Pessoa Física (CPF).

d) Certidão de viabilidade da Prefeitura Municipal relativa ao atendimento às diretrizes municipais de desenvolvimento e plano diretor (uso do solo) e sobre a localização do empreendimento quanto ao ponto de captação de água para abastecimento público (montante ou jusante). Não são aceitas certidões que não contenham data de expedição, ou com prazo de validade vencido. Certidões sem prazo de validade são consideradas válidas até 180 dias após a data da emissão.

e) Declaração de profissional habilitado ou da prefeitura municipal, informando que a área não está sujeita a alagamentos ou inundações (em caso afirmativo deve ser realizado obrigatoriamente o licenciamento trifásico).

f) Transcrição ou Matrícula do Cartório de Registro de Imóveis atualizada (no máximo 30 dias) da propriedade ou cópia autenticada do documento que comprove a posse ou possibilidade de uso do imóvel para instalação do empreendimento (casos em que o empreendedor não é o proprietário da área).

g) Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos, expedido pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, quando couber, Cadastro de Usuário de Água junto à SDS, ou comprovante de fornecimento de água junto à concessionária pública, quando couber.

h) Comprovante de inscrição do imóvel no CAR.

i) Declaração de Cedência de Área para a Distribuição de Fertilizante Orgânico de Aves, quando couber.

j) Croqui de situação e localização do empreendimento em relação aos recursos hídricos naturais e artificiais, perenes ou intermitentes e demais áreas de preservação permanente (APP), sistema de armazenamento dos dejetos e outras estruturas, extremas de terrenos vizinhos e margens de estradas.

k) Relatório técnico, incluindo minimamente imagem de satélite, para comprovação de ocupação de área considerada de preservação permanente consolidada, conforme Lei Federal nº 12.651/2012, art. 61ª, quando couber.

l) Projeto arquitetônico do(s) galpão(ões) com memorial descritivo e de cálculo, plantas e cortes do sistema de tratamento de resíduos sólidos (animais

mortos, ovos, embalagens de medicamentos e desinfetantes).

m) Cronograma físico de implantação do empreendimento.

n) Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do(s) profissional(ais) habilitado(s) para a elaboração do Relatório para comprovação de ocupação de área considerada de preservação permanente consolidada.

o) Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do(s) profissional(ais) habilitado(s) para a elaboração do projeto.

p) Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do(s) profissional(ais) habilitado(s) para a elaboração do Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE).

q) Declaração do empreendedor confirmando o compromisso de atendimento às informações declaradas e apresentadas para obtenção da LAC.

r) Declaração responsável técnico atestando a responsabilidade das informações declaradas e apresentadas para obtenção da LAC.

Ainda da leitura da referida Instrução Normativa, observa-se no item 2.2, que a Licença Ambiental por Compromisso "*autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora, desde que se conheçam previamente os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, as características ambientais da área de implantação e as condições de sua instalação e operação. O prazo de validade da LAC deverá considerar lapso temporal suficiente para que se proceda à vistoria no empreendimento e/ou na atividade, devendo ser de, no mínimo 3 (três) anos e, no máximo, 5 (cinco) anos (Resolução CONSEMA n° 98/2017)*" (grifou-se).

No licenciamento da atividade deverá ser apresentado Relatório de Caracterização do Empreendimento, "*com informações técnicas sobre a instalação e operação da atividade ou empreendimento com os controles ambientais a serem empregados*" (item 3.3 da IN n° 28 do IMA).

Dessa forma, denota-se que o procedimento para a concessão da Licença Ambiental por Compromisso atende o princípio da prevenção, pois há a atuação prévia do órgão ambiental ao instituir os requisitos e as condições para a sua perfectibilização.

Por todas essas razões, não se entrevê motivos para declarar a

Direta de Inconstitucionalidade n. 8000190-67.2018.8.24.0900

23

inconstitucionalidade da expressão "Licença Ambiental por Compromisso (LAC)" contida no art. 36, *caput*, e §§ 4º a 15, assim como no art. 40, inciso IV e § 4º, todos da Lei n. 14.675/2009 (Código Estadual do Meio Ambiente).

Ante o exposto, o voto é no sentido de julgar improcedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade.

Este é o voto.