



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ÓRGÃO ESPECIAL) Nº 5054390-20.2022.8.24.0000/SC**

**RELATOR:** DESEMBARGADOR ALEXANDRE D'IVANENKO

**AUTOR:** PROCURADOR GERAL - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - FLORIANÓPOLIS

**RÉU:** GOVERNADOR - ESTADO DE SANTA CATARINA - FLORIANÓPOLIS

**RÉU:** ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

**RELATÓRIO**

O Procurador-Geral da Justiça (art. 2º, inc. III, da Lei Estadual n. 12.069/2001) propôs a presente ação direta de inconstitucionalidade em face dos arts. 37-A, 125-B, §§ 3º e 4º, 128-D, §§ 1º e 2º, 132-A, §§ 1º ao 5º, 263 e 285, inciso II e parágrafo único, da Lei Estadual n. 14.675, de 13 de abril de 2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), com a redação dada pela Lei Estadual n. 18.350, de 27 de janeiro de 2022, por afronta aos art. 10, incs. VI e VIII, 181 e 182, incs. III e V, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

Em suma, o requerente sustentou o seguinte na inicial: [a] "*os ditames constitucionais relacionados com o 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 (CESC/89), simétrico com o artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88)*"; [b] "*o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que os Estados, no uso da competência suplementar, podem expedir normas mais protetivas do que aquelas editadas pela União, com fundamento em suas peculiaridades regionais e preponderância do seu interesse*"; [c] "*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 lei do 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 CRFB/88*"; [d] "*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*"; [e] "*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*"; [f] "*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*"; [g] "*a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece que iniciativas legislativas que, sob o pretexto de promoverem avanços, desmantelam normas de preservação ambiental e diminuem o âmbito de proteção à natureza, estão violando o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, por conseguinte, são inconstitucionais*"; [h] "*considerando que EAS não é suficiente para avaliação de eventuais danos ao meio ambiente provocados pelo tratamento térmico de resíduos sólidos urbanos e hospitalares, a previsão do artigo 37-A do Código Estadual do Meio Ambiente, configura retrocesso ambiental e viola os artigos 181 e 182, incisos III e V, da Constituição do Estado de Santa Catarina*"; [i] "*a previsão do artigo 125-B, §§ 3º e 4º, do Código Estadual do Meio Ambiente, conflita com a norma geral editada pela União e viola o artigo 10, inciso VI, e o artigo 181 da Constituição do Estado de Santa Catarina*"; [j] "*a regra do artigo 128-D, §§ 1º e 2º, do Código Estadual do Meio Ambiente, conflita com a norma geral editada pela União e configura retrocesso ambiental. À vista disso, o dispositivo viola a norma dos artigos 10, inciso VI, e 181 da Constituição do Estado de Santa Catarina*"; [k] "*o artigo 132-A, §§ 1º ao 5º, da Lei Estadual n. 14.675/2009, na redação dada pela Lei Estadual n. 18.350/2022, viola a norma do artigo 10, inciso VI, e 181, da Constituição do Estado de Santa Catarina, uma vez que ultrapassa os limites da sua competência para suplementar a legislação federal*"; [l] "*o artigo 263, do Código Estadual do Meio Ambiente, na redação dada pela Lei Estadual n. 18.350/2022, conflita com a norma geral editada pela União e viola a norma dos artigos 10, inciso VI, 181 e 182, inciso III, da Constituição do Estado de Santa Catarina, uma vez que ultrapassa os limites da sua competência para suplementar a legislação federal, bem como descumprir o seu dever de proteção da flora e da fauna*"; [m] "*o artigo 285, inciso II e parágrafo único, do Código Estadual do Meio Ambiente, na redação dada pela Lei Estadual n. 18.350/2022, conflita com a norma geral editada pela União e, conseqüentemente, viola a norma dos artigos 10, incisos VI e VIII, 181 e 182, inciso III, da Constituição do Estado de Santa Catarina, uma vez que transborda os limites da sua competência suplementar, além de transgredir o dever de proteção da flora e da fauna*".

Concluiu com os seguintes pedidos: [i] "*a concessão da medida cautelar pleiteada inaudita altera parte, para que seja imediatamente suspensa a eficácia dos artigos 37-A, 125-B, §§ 3º e 4º, 128-D, §§ 1º e 2º, 132-A, §§ 1º ao 5º, 263 e 285, inciso II e parágrafo único, da Lei Estadual n. 14.675, de 13 de abril de 2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), a fim de evitar prejuízo ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado até o julgamento desta ação direta*" e, no mérito, [ii] "*a procedência do pedido, a fim de se declarar a inconstitucionalidade dos artigos 37-A, 125-B, §§ 3º e 4º, 128-D, §§ 1º e 2º, 132-A, §§ 1º ao 5º, 263 e 285, inciso II e parágrafo único, da Lei Estadual n. 14.675, de 13 de abril de 2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), por violação aos artigos 10, incisos VI e VIII, 181 e 182, incisos III e V, da Constituição do Estado de Santa Catarina*" (evento 1, INIC1).

Postergado o exame da medida cautelar pleitada, o Governador do Estado e o Presidente da Assembleia Legislativa prestaram informações, em ambos os casos, defenderam a validade e constitucionalidade da norma impugnada (evento 14, INF1 e evento 16, INF1).

Na sequência, a Procuradoria-Geral do Estado (evento 20, PET1) e a Procuradoria-Geral da Justiça (evento 26, PROMOÇÃO1) se manifestaram, ocasião em que este opinou pela procedência do pedido e, por sua vez, aquele pela improcedência do pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade.

Determinou-se, então, a inclusão dos autos na pauta de julgamento.

## VOTO

Aplica-se a regra do art. 12 da Lei Estadual n. 12.069/2001 ("*havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Procurador-Geral do Estado ou do Município, conforme o caso, e do Procurador-Geral de Justiça, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação*"), para, desde logo, submeter o julgamento do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade ao Egrégio Órgão Especial desta Corte.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da Justiça, "*a fim de se declarar a inconstitucionalidade dos artigos 37-A, 125-B, §§ 3º e 4º, 128-D, §§ 1º e 2º, 132-A, §§ 1º ao 5º, 263 e 285, inciso II e parágrafo único, da Lei Estadual n. 14.675, de 13 de abril de 2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), por violação aos artigos 10, incisos VI e VIII, 181 e 182, incisos III e V, da Constituição do Estado de Santa Catarina*".

Eis a literalidade dos preceptivos legais acoimados de inconstitucionais:

*Art. 37-A O estudo ambiental requerido pelo órgão licenciador para o licenciamento de tratamento térmico de resíduos sólidos urbanos e hospitalares será o EAS (Estudo Ambiental Simplificado).*

*Art. 125-B A Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.*

[...]

*3º Quando a área de reserva legal perder sua função em área rural, tendo em vista sua inclusão em perímetro urbano, poderá ser utilizada 50% (cinquenta por cento) da mesma área para uso de área verde de projetos de parcelamento de solo ou desmembramento, assim exigidos pelos planos diretores ou leis de uso do solo municipal.*

*§ 4º A área remanescente de que trata o § 3º poderá ser desafetada, podendo ser destinada a outros fins como área útil de gleba. (Redação acrescida pela Lei nº 18.350/2022)*

*Art. 128-D O manejo sustentável para exploração florestal eventual sem propósito comercial, para consumo no próprio imóvel, independe de autorização dos órgãos competentes, devendo apenas ser declarados previamente ao órgão ambiental a motivação da exploração e o volume explorado, estando limitada a exploração anual a 20 m<sup>3</sup> (vinte metros cúbicos).*

*§ 1º O material lenhoso resultante da exploração florestal prevista no caput pode ser beneficiado fora da propriedade rural, sendo obrigatório o retorno do material resultante do beneficiamento à propriedade rural de origem, onde deverá efetivamente ser utilizado.*

*§ 2º O IMA regulamentará o disposto no § 1º.*

*Art. 132-A A Reserva Particular do Patrimônio Natural, estadual ou municipal, designada como RPPN, é constituída por uma unidade de conservação de domínio privado, do tipo uso sustentável, criada por iniciativa e expressa manifestação do legítimo proprietário da área abrangida, mediante ato do Poder Público, desde que constatado o interesse público e o objetivo de preservar a diversidade biológica, as paisagens notáveis e sítios que apresentem elevado valor histórico, arqueológico, paleontológico e espeleológico.*

*§ 1º Poderá ser instituída Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN), estadual ou municipal, em imóvel inserido no interior de Unidade de Conservação pertencente ao Sistema Estadual de Unidade de Conservação e pendente de regularização fundiária, exceto no caso de reserva biológica ou estação ecológica.*

*§ 2º Na RPPN de que trata o § 1º aplica-se a legislação que rege as Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs), ainda que esteja situada no interior de Unidade de Conservação.*

*§ 3º Qualquer proprietário de imóvel, rural ou urbano, pode pleitear, voluntariamente, a constituição de sua área como RPPN total ou parcialmente, protocolizando o requerimento, instruído com a documentação definida em regulamentação do órgão ambiental executor, no órgão ambiental competente.*

*§ 4º Quando o proprietário de imóvel, rural ou urbano, não comprovar a legitimidade do domínio, não apresentar o documento cartográfico adequado, ou em se tratando de imóvel cuja acessibilidade seja inviável, será indeferido do pedido de RPPN incluso nos limites de Unidade de Conservação, após transcorrido o prazo razoável para saneamento da pendência.*

*§ 5º Entende-se por acessibilidade inviável, descrita no § 4º, quando o acesso à propriedade tiver que ser executado pelo interior de unidade de conservação de proteção integral e seja danoso aos seus atributos.*

*Art. 263. A importação e o transporte interestadual de resíduos perigosos no Estado dependem de prévia autorização do órgão ambiental estadual competente.*

*Art. 285. Aos Municípios compete:*

[...]

*II - a emissão de autorização de corte para os pedidos de supressão florestal quando em propriedades situadas em área rural, em zona urbana, zona de expansão urbana e núcleos urbanos informais, estes ainda que situados em área rural, independentemente de convênio com o órgão ambiental estadual, considerando-se automaticamente delegada a*

competência quando a municipalidade estiver habilitada para licenciamento ambiental.

Parágrafo único. Na situação prevista pelo inciso II do caput, o órgão ambiental municipal realizará a competência plena para gestão florestal, respondendo unicamente pelos seus atos e omissões.

Como parâmetro de controle foram indicados o art. 10, incs. VI e VIII; o art. 181; e o art. 182, incs. III e V, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC), que assim dispõem:

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

*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*

*Art. 181. 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.*

*Art. 182. Incumbe ao Estado, na forma da lei:*

*III - 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;*

*V - exigir, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudos prévios de impacto ambiental, a que se dará publicidade*

Como se observa da norma impugnada e dos argumentos articulados pelo requerente, a questão a ser resolvida transita sob a ótica do sistema constitucional de tutela do meio ambiente desenhado pelo Constituinte na Carta de 1988 e, por simetria, na Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC).

A esse respeito, transcreve-se trecho do denso voto da Ministra do Supremo Tribunal Federal ROSA WEBER, na ADI 4757/DF, julgada pelo Tribunal Pleno, em 13.12.2022, que traz detalhadamente o sistema de tutela do meio ambiente previsto na Constituição da República, princípios aplicáveis à matéria e, em especial, o atual desenho do federalismo ambiental na divisão constitucional de competências para legislar em matéria de meio ambiente. Ei-lo:

#### *DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE E OS DEVERES DE PROTEÇÃO CORRELATOS*

*16. O art. 225 da Constituição Federal prescreve que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.*

*O § 1º do preceito constitucional especifica, ainda, que, para assegurar a proteção desse direito, incumbe ao Poder Público, entre outros deveres: preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (art. 225, § 1º, I); definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (art. 225, § 1º, III); exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (art. 225, § 1º, IV); controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (art. 225, § 1º, V); e proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e provoquem a extinção de espécies (art. 225, § 1º, VII).*

*17. Da interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional. A segunda relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto.*

*Partindo da face do imperativo de tutela ao meio ambiente, imposta ao Poderes Públicos e à coletividade, o constituinte elencou as obrigações descritas no § 1º do art. 225 como fórmulas iniciais de proteção a serem cumpridas por todos. Com o objetivo de se assegurar o direito ao mínimo ecológico para a garantia da dignidade da pessoa humana na relação com o meio em que inserida e baseada no desenvolvimento econômico sustentável (ética antropocêntrica), como também para a qualidade do meio ambiente e de seus elementos constituintes como valor inerente em si (ética biocêntrica).*

*18. Nesse sentido, aos biomas classificados como patrimônio nacional, o constituinte impôs ênfase normativa, deixando ao legislador a obrigação de normatizar seu uso dentro da moldura do desenvolvimento sustentável e da lógica preservacionista. Ou seja, o § 4º do comando constitucional prescreve que a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônios nacionais e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais, em condições de sustentabilidade.*

*Quanto ao ponto, importa destacar que, não obstante o referido § 4º do art. 225 atribua aos legisladores ordinários o dever de regulamentação especial para o uso e desenvolvimento dos biomas da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, da Serra do Mar, do Pantanal Mato-Grossense e da Zona Costeira, é certo que tal obrigação se estende aos demais biomas brasileiros, como a caatinga (inclusive único bioma essencialmente brasileiro), o cerrado e os pampas, por derivação do caput do próprio art. 225 e dos deveres de proteção. Cada bioma, por suas complexidades e sensibilidades biológicas e ecossistêmicas – notadamente nas zonas de transição, como os ecótonos - demanda uma regulamentação especial, no sentido de atenta às particularidades ecológicas, às necessidades de conservação e às ilicitudes próprias*

da região. Não se trata de liberdade de conformação decisória, mas de dever de legislar. A discricionariedade, por certo, está nos desenhos institucionais a serem adotados para melhor proteger e permitir o uso de cada um desses biomas.

A análise das questões ambientais contemporâneas, em especial a emergência climática e a proteção da biodiversidade, não autoriza leitura isolada e autônoma dos biomas, ao contrário, reconhece a interdependência entre todos como premissa para a valoração apropriada dos fenômenos, dos impactos regulatórios e dos prognósticos das ações políticas a serem adotadas. Cooperação e solidariedade são vetores normativos estruturantes para qualquer ação ambiental no cenário contemporâneo.

Em adimplemento parcial da obrigação legislativa de regulamentação qualificada do uso dos biomas categorizados como patrimônio nacional, foi editada a Lei nº 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, considerada suas vulnerabilidades, sua complexa biodiversidade e sua função nos sistemas ecológicos brasileiro e global, ademais das exigibilidades de conservação desse bioma, muito fragilizado por ter sido o mais devastado na sua cobertura original de vegetação, com riscos de extinção várias espécies da fauna e flora.

19. Do art. 225 da Constituição Federal deriva, portanto, norma descritiva do direito fundamental ao meio ambiente e normas prescritivas direcionadas aos legisladores, aos administradores e à sociedade civil. Esta última, igualmente destinatária dos deveres de proteção ao ambiente, devido à dimensão objetiva do direito fundamental.

Em outras palavras, a participação da coletividade na defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado assume o status de dever fundamental, a ser exercido em colaboração com o Poder Público, em trabalho de compartilhamento de responsabilidades, poderes, direitos e deveres entre todos os entes federativos.

Ao conferir ao Poder Público os deveres de tutela e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição exigiu a atuação de todos os entes federados nas ações administrativas e de governança desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade.

E assim o fez tomando em conta três razões normativas. A primeira diz respeito à dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente. A segunda relaciona-se com o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental. A terceira guarda relação com o arranjo institucional do federalismo cooperativo, como resposta organizacional de distribuição de poderes e deveres comprometida com os valores da democracia e do desenvolvimento sustentável e social.

Desse modo, compete aos legisladores e aos administradores, ao prescreverem as políticas e projetos ambientais, em especial aos órgãos que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente, a observância do modelo democrático constitucional radicado no federalismo como técnica de proteção efetiva dos direitos fundamentais ambientais.

20. Fixada a moldura constitucional, a Política Nacional do Meio Ambiente, delineada pelo legislador nos arts. 2º e 4º da Lei nº 6.938/1981, tem, entre seus objetivos: (a) a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida (art. 2º, caput); (b) a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º, I); (c) o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais (art. 4º, II); e (d) a preservação e restauração dos recursos ambientais com vista à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida (art. 4º, VI).

São princípios norteadores da Política Nacional do Meio Ambiente, definidos em lei, a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo (art. 2º, I, da Lei nº 6.938/1981); a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar (art. 2º, II); o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais (art. 2º, III); a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas (art. 2º, IV); a recuperação de áreas degradadas (art. 2º, VIII) e a proteção de áreas ameaçadas de degradação (art. 2º, IX).

21. Nesse contexto, a identificação e aplicação das consequências da dimensão objetiva do direito fundamental ao ambiente na interpretação das normas procedimentais necessárias à sua efetiva proteção é premissa para a adequada compreensão do federalismo cooperativo em matéria ambiental.

Isso significa que os deveres de proteção impostos ao Poder Público, em particular, na governança ambiental, requerem da dimensão organizacional das ações administrativas e fiscalizatórias o fino ajuste responsivo àqueles imperativos de tutela.

22. Os precedentes formados por essa Suprema Corte em matéria ambiental apontam para a construção de linha decisória coerente com os deveres de proteção adequada e suficiente ao meio ambiente, em fidelidade aos princípios constitucionais da prevenção e da precaução, como parâmetro de controle de validade de medidas legislativas ou administrativas. Para ilustrar, cito os seguintes: ADPF 101 - importação de pneus usados-, ADI 4.066 -amianto-, ADI 3.937 -amianto-, ADI 3.406 - amianto-, ADI 4.901 -código florestal-, ADI 4.350 -seguro DPVAT e proporcionalidade -, ADI 5.016 - dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos-, ADI 4.717 -espaços territoriais especialmente protegidos, reserva legal para alteração-, ADI 4.988 -edificação por particulares em áreas de preservação permanente – APP.

Em continuidade normativa, identifico também os precedentes que adscrevem significado aos deveres de proteção, a partir do princípio da vedação ao retrocesso em questões institucionais e ambiental, cujas razões de decidir seguem abaixo transcritas: [...]

23. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo. O que significa dizer que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo responsável pela sua implementação, a exemplo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem traduzir os vetores normativos do constitucionalismo ecológico e do modelo federal cooperativo.

24. O devido equacionamento da distribuição constitucional de competências comuns e concorrentes entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios há de ser feito sempre à luz do princípio federativo, que, vocacionado à instrumentalidade requerida pela dinâmica das relações entre as instituições republicanas, legitima a uniformização institucional e a cooperação dos entes federados.

O estabelecimento, na Constituição de 1988, de competências comuns e concorrentes tem sido apontado pela doutrina como fórmula típica da passagem do federalismo hegemônico e centrípeto, que marcou a história republicana brasileira, para um federalismo de equilíbrio e de cooperação, comprometido com a proteção dos direitos fundamentais.

Buscou-se, com isso, um aperfeiçoamento das instituições republicanas no sentido de atenuar a tendência excessivamente centralizadora, historicamente predominante na organização do Estado brasileiro. Valorizando-se, assim, a autonomia dos entes federados e o seu potencial de capilaridade para a consecução da descentralização administrativa e desconcentração política, sem, entretanto, abandonar os compromissos com o projeto constitucional, que requer também uniformidade para o desenvolvimento e o bem-estar em escala nacional.

25. Entendo, nesse contexto, que a chave hermenêutica para a adequada apreensão do sentido da cláusula definidora das competências comuns, em particular, na Constituição da República é o princípio federativo, considerado em sua estrutura complexa, seu caráter instrumental, sua teleologia e a responsividade institucional dos entes federados.

Longe de constituir indagação episódica, a questão relativa ao delineamento das esferas de atribuições concernentes a cada ente federativo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – sempre esteve no centro das preocupações relacionadas à estruturação dos modelos federativos. A complexidade do mundo contemporâneo, nessa ótica, tornaria inevitável a acolhida, em determinado momento, do federalismo cooperativo, em vez do federalismo competitivo presente nas suas raízes clássicas.

E a aferição do ponto de equilíbrio e cooperação entre os entes federativos teria como referência a efetividade de determinado desenho institucional para a realização das funções – normativas, executivas ou judiciais – a que o poder público está obrigado a desempenhar. Como observado por Gilberto Bercovici, “o grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional”.

Entendo, pois, que o princípio federativo consagrado no art. 1º, caput, da Constituição da República, tal como observado, constringe a interpretação do seu art. 23, servindo de verdadeiro vetor interpretativo.

26. Assume especial relevo, nesse contexto, a consagração, no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, da fórmula da competência comum não cumulativa, expressa no ideal da cooperação interfederativa, como vetor normativo para a consecução do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional. Pondera Raul Machado Horta: “a competência comum, embora possa ser exercida isoladamente em cada área do poder federal, estadual e municipal, contém o chamamento à cooperação intergovernamental, consagrando a moderna tendência do federalismo cooperativo”.

Essa clara opção constitucional, bem vistas as coisas, contrasta com o modelo de competência comum idealizado no agir administrativo sobreposto e irracional. No modelo do federalismo cooperativo, não deve haver superposição de atribuições, não obstante a autonomia dos entes federados para o exercício de suas competências, porque vinculados pelo princípio da subsidiariedade. Com esse modelo, para além da proteção administrativa efetiva e necessária aos direitos e aos objetivos fundamentais da República, pretendeu-se imprimir racionalidade e eficiência nas ações administrativas, mediante o emprego dos instrumentos de cooperação.

27. A justificativa da adoção do modelo do federalismo cooperativo também reside no fato deste arranjo institucional facilitar a realização dos valores caros ao projeto constitucional brasileiro, como a democracia participativa, a proteção dos direitos fundamentais e a desconcentração vertical de poderes, como fórmula responsiva aos controles social e institucional.

A autonomia regional, com a consequente descentralização administrativa das ações estatais, com efeito, ao aproximar os fatos, as políticas públicas e a sociedade, potencializa e incentiva a participação democrática de determinada comunidade e seus cidadãos, seja nas atividades fiscalizadoras, seja nos resultados prometidos pela ação política. Isso porque o imediatismo, ou proximidade, física dos cidadãos com os fatos e a política propicia a formação de juízos de conhecimentos e, por conseguinte, a participação informada nos processos públicos decisórios, assim como nas atividades de controle e fiscalização perante os órgãos locais e regionais.

Essa leitura do federalismo cooperativo, inclusive, converge para o nível de exigência feita à sociedade para o adimplemento dos deveres procedimentais e de participação ambientais, conforme justificativa do voto proferido na ADPF 623, que compartilho neste.

28. Essas dimensões do modelo do federalismo cooperativo, bem vistas as coisas, traduz o princípio implícito da subsidiariedade como técnica de conformação das fórmulas de conversação e interdependência entre os entes federativos no funcionamento dinâmico da federação.

O princípio da subsidiariedade, implícito ao federalismo cooperativo, não obstante sua origem cristã e medieval, denota a lógica de que a tomada de decisão deve sempre preferir a unidade social ou política menor em detrimento da maior e mais abrangente. Devendo esta última atuar, com o espírito cooperativo e supletivo, quando aquela não tiver capacidades institucionais de agir.

A respeito do conteúdo normativo do princípio implícito da subsidiariedade, José Alfredo de Oliveira Baracho, em interpretação atemporal, argumenta:

“O princípio da subsidiariedade tem sido objeto de diversos estudos, em várias partes do mundo. German J. Bidart Campos afirma que oriundo da doutrina social da Igreja, no século XX, o princípio da subsidiariedade preconiza que é injusto e ilícito adjudicar a uma sociedade maior o que é ainda capaz de fazer com eficácia uma sociedade menor. Entende, ainda, o publicista argentino, tratar-se de princípio de justiça, de liberdade, de pluralismo e de distribuição de competências, através do qual o Estado não deve assumir, por si, as atividades que a iniciativa privada e grupos podem desenvolver pro eles próprios, devendo auxiliá-los, estimulá-los e promovê-los. No mesmo sentido, só deve supri-las ou substituí-las quando são impotentes e ineficientes para realizar suas tarefas.



*Objetivando igual eficácia, deve-se dar preferência à unidade social menos, em lugar da maior, do mesmo modo privilegiar o nível social inferior, a um nível social superior ou mais amplo”.*

*Exemplificativo da aplicação dessa lógica interpretativa da subsidiariedade como princípio geral do Direito é o Tratado da União Europeia, que explicitamente adotou o princípio da subsidiariedade, em seu art. 5º, nº 3º, cujo âmbito de incidência se restringe aos domínios de competências não exclusivas partilhadas entre a União e os Estados-Membros. Os objetivos que justificam esse princípio visam essencialmente aproximar a União Europeia dos seus cidadãos e cidadãs, proteger a capacidade de decisão e ação, consideradas os recursos materiais, humanos e técnicos de cada ente político e garantir autonomia decisória no marco cooperativo de repartição de competências.*

*Relativo à aplicação do princípio da subsidiariedade no campo legislativo, cujos destinatários são os Parlamentos Nacionais, o Protocolo nº 2 da União Europeia define no art. 5º: “Os projetos de atos legislativos são fundamentados relativamente aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Todos os projetos de atos legislativos devem incluir uma ficha com elementos circunstanciados que permitam apreciar a observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. A mesma ficha deve conter elementos que permitam avaliar o impacto financeiro do projeto, bem como, no caso das diretivas, as respetivas implicações para a regulamentação a aplicar pelos Estados-Membros, incluindo, nos casos pertinentes, a legislação regional. As razões que permitam concluir que determinado objetivo da União pode ser melhor alcançado ao nível desta serão corroboradas por indicadores qualitativos e, sempre que possível, quantitativos. Os projetos de atos legislativos têm em conta a necessidade de assegurar que qualquer encargo, de natureza financeira ou administrativa, que incumba à União, aos Governos nacionais, às autoridades regionais ou locais, aos agentes económicos e aos cidadãos, seja o menos elevado possível e seja proporcional ao objetivo a atingir.”*

*A ideia subjacente ao princípio é simples, embora de aplicação mais complexa, em razão da sua feição dinâmica. A subsidiariedade fornece orientação acerca do modo como as competências não-exclusivas devem ser exercidas no plano comunitário, de acordo com os objetivos formulados ao nível da União. Esse modo de agir implica suprimir a União Europeia da tomada de decisão que pode ser processada de forma eficaz pelos próprios Estados-Membros a nível central, regional ou local.*

*De modo que à União compete agir apenas nas situações de inaptidão ou resposta insatisfatória por parte do Estado-Membro e desde que possa conferir valor acrescentado.*

*29. O nível de intervenção do agir político-administrativo nos domínios das competências partilhadas, próprio do modelo do federalismo cooperativo, deve ser medido, portanto, pelo princípio da subsidiariedade. Esta portanto, justifica, na conformação dos arranjos cooperativos, a ação do ente social ou político maior no menor, quando comprovada a incapacidade institucional deste e demonstrada a eficácia protetiva daquele.*

*A repartição de competência comum, analisada, diante desse cenário, não guarda pertinência com a plena autonomia dos entes federados tampouco com a conversão das competências em privativas.*

*Antes atende ao chamado da responsabilidade solidária e do princípio da eficiência na Administração Pública. Ademais de levar em consideração as duas faces do federalismo, a estática e a dinâmica.*

*30. No sistema constitucional de tutela do meio ambiente, tal como desenhado pelos arts. 225 e 23, III, VI e VII, onde o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado é de todos, Poder Público e sociedade, a regra é o sistema compartilhado de competências, tanto no campo da competência administrativa (comum) quanto na legislativa (concorrente). Conforme bem observado por Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, trata-se de autêntico desenho do federalismo cooperativo ecológico.*

*Desse modo, se o art. 23 da Constituição Federal não exclui qualquer ente federativo do exercício da competência comum, uma vez que é solidária e inclusiva nos deveres de proteção do meio ambiente, ele exige a soma dos esforços para a consecução da tutela dos direitos fundamentais e dos objetivos da República. Todavia, essa soma e solidariedade devem ser desempenhadas por meio do agir racional, marcado pela subsidiariedade, como técnica organizadora da feição dinâmica do federalismo, conforme autoriza o parágrafo único da regra constitucional.*

*Nesse contexto, na conformação da competência comum, não cabe ao legislador formular disciplina normativa que exclua o exercício administrativo de qualquer dos entes federados, mas sim que organize a cooperação federativa, assegurando a racionalidade e a efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais.*

*Nesse sentido, as razões de decidir compartilhadas no julgamento da ADI 2.544:*

*Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral.*

*1. L. est. 11.380, de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul, confere aos municípios em que se localizam a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos, no Estado, o que vale por excluir, a propósito de tais bens do patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, V), o dever de proteção e guarda e a consequente responsabilidade não apenas do Estado, mas também da própria União, incluídas na competência comum dos entes da Federação, que substantiva incumbência de natureza qualificadamente irrenunciável.*

*2. A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde a previsão, no parágrafo único do art. 23 CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v. sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos, a L. 3.924/61), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios.*

*3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2544, Relator Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 28.6.2006, DJ 17.11.2006)*

*Conforme argumentos expostos pelo Ministro Sepúlveda Pertence a respeito do significado normativo da competência comum prevista no art. 23 da Constituição Federal:*

*“Certo, a inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas.*

*Donde a previsão, no parágrafo único do art. 23 CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação. (...)*

*De qualquer modo, regular a cooperação não abrange o poder de demitirem-se a União e os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios.*

*(...)*

*Não há possibilidade de se cogitar na exclusão de um ente federativo, em se tratando de competência comum, pelo seu próprio significado – questão de interesse de toda a Federação. A competência de zelar pelos sítios arqueológicos, atribuída conjuntamente a União, Estados, Distrito Federal e Municípios é irrenunciável e indelegável, por decorrer do próprio texto constitucional.*

*(...)*

*Em suma, há de se concluir que, in casu, a Lei Estadual não poderia limitar a defesa, proteção e responsabilidade dos sítios arqueológicos a um único ente Federativo – os municípios do Estado do Rio Grande do Sul -, pois tal disposição ofende diretamente os ditames constitucionais, que definem como competência comum da União, Estados-membros, Distrito Federal e Município a tarefa de assim agir. A competência estipulada pela Magna Carta é, como visto irrenunciável e indelegável, além de caracterizar algo de interesse de toda a Federação.”*

*31. Essa linha interpretativa foi ratificada em recente precedente acerca da validade do arranjo institucional do marco legal do saneamento básico (Lei nº 14.026/2020), fundado na prestação regionalizada dos serviços públicos, como técnica de implementação dos direitos fundamentais de acesso à água e aos serviços de esgoto: [...]*

*Convergente com essa orientação decisória, o precedente anterior formado no julgamento da ADI 1.832, no sentido da incidência normativa nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, dos arts. 23, IX, e 25, § 3º, da Constituição Federal, com a combinação da competência comum aos entes federativos para a promoção da melhoria das condições do saneamento básico. [...]*

*Das razões de decidir compartilhadas pela maioria, infere-se o desenvolvimento da interpretação constitucional acerca do modelo federativo de competências administrativas, quando assinalado o conteúdo normativo do interesse comum metropolitano como resultado da regionalização necessária para a confluência da organização de sistema racional e eficiente de saneamento básico, uma vez que comumente este vai além dos limites geográficos municipais.*

*Noutros termos, apesar do reconhecimento da titularidade dos Município pelo saneamento básico, entendeu este Supremo Tribunal Federal que as particularidades dos efeitos e dos objetivos das ações públicas em matéria de saneamento, por transbordar os limites geográficos de determinado Município, demanda desenho institucional de caráter transversal, comum a uma regionalidade. Compreensão de todo coerente com o projeto constitucional nessa matéria, conforme art. 23, IX.*

*32. Fica clara a imprescindibilidade, para o adequado e efetivo funcionamento da federação, do diálogo e da conversação institucional por intermédio dos instrumentos cooperativos colocados à disposição para tal consecução.*

*Como deliberado no julgamento da ADI 3.499, da interpretação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, infere-se que a reserva de lei complementar para a disciplina da cooperação interfederativa não exclui ou veda que os entes federados se valham de instrumentos negociais para a coordenação das suas atividades. Os métodos de negociação, em verdade, traduzem a perspectiva consensual e pragmática da Administração Pública contemporânea em sua vertente gerencial. Para além de responderem ao desenho do federalismo cooperativo. Esse contexto autoriza, portanto, a distinção entre a competência para instituir normas uniformizadoras da cooperação interfederativa e a competência atribuída aos entes federados para celebração de acordos entre si, como exercício da prerrogativa de autoadministração, desde que observados os limites constitucionais.*

*A título de exemplo desses limites, tem-se a hipótese de acordo ou convênio de transferência unilateral da competência atribuída a determinado ente, de modo a desrespeitar tanto a moldura constitucional do federalismo quanto a sua autonomia política. No desenho institucional federativo não há falar em hierarquização ou anulação de titularidade ou vontade políticas, sob pena da transfiguração desse modelo para o de mera descentralização administrativa, no qual a consensualidade enquanto essência da cooperação interfederativa é desconsiderada.*

*Eis os fundamentos de decidir definidos no referido precedente: [...]*

*Como destacado do voto conformador da opinião majoritária formada no julgamento da ADI 3499, de relatoria do Ministro Luiz Fux: “Nada obstante as possíveis dificuldades práticas e teóricas na interpretação dos arranjos interfederativos traçados pela Carta Maior, in casu, há verdadeira zona de certeza positiva quanto à violação ao princípio federativo incorrida pelo artigo 280 da Constituição Estadual do Espírito Santo. É que, ainda que parem eventuais dúvidas quanto aos limites das competências normativas e materiais de cada um dos entes, certamente será inconstitucional a supressão tout court da autonomia de um deles pelo outro.”*

*A organização federativa, portanto, que reduz a esfera volitiva do administrador local à simples aquiescência das decisões estaduais foge à lógica cooperativa do sistema de repartição de competências comuns.*

*Igualmente incompatível com a moldura normativa da Constituição é a instituição de marco organizacional administrativo ou legislativo que implementa hierarquização das vontades políticas.*

*33. As situações acima relatadas, reconhecidas inconstitucionais, representam, desde logo, limites claros ao desenho federativo cooperativo a ser proposto pelos legisladores ou implementado pelos administradores. Todavia, há que se destacar, se alguns limites estão identificados, é certo que a complexidade do sistema de repartição de competências comuns oculta outras situações potencialmente inconstitucionais. Apenas a análise particular de cada desenho institucional permitirá juízo adequado de controle jurisdicional, para saber se os fundamentos do federalismo cooperativo foram densificados ou refutados.*

*Importa assinalar esses limites à liberdade de conformação decisória legislativa quanto ao federalismo cooperativo, em matéria administrativa, porque a interpretação atribuída ao art. 23 da Constituição Federal, muitas vezes, oculta essa complexidade, ao expressar leitura objetiva e simples no sentido de que a competência comum se centra na distribuição funcional do agir político a todos os entes federados, cabendo a esse conjunto político atuar de forma sobreposta e simultânea no desempenho dos seus deveres constitucionais.*

*No entanto, a aplicação na realidade federativa dessa interpretação, ao revés de cumprir o propósito da comunhão interfederativa, potencializa os conflitos, com resultados negativos na proteção dos direitos fundamentais e na estabilidade necessária ao desenvolvimento e ao bem-estar nacional, como prescreve o parágrafo único do art. 23 da Carta Federativa.*

*Corroborando esse entendimento, Paulo José Farias destaca:*

*“Nesse contexto, deve ser entendida a previsão do art. 23, incisos VI e VII, bem como seu parágrafo único, na Constituição Federal de 1988.*

*Com efeito, a circunstância de o Estado-membro, juntamente com o Município, a União e o Distrito Federal, comporem único e indivisível sistema de administração pública de interesses ambientais, não implica nem se pode conceber que implique – superposição de poderes, de modo a propiciar manifestações conflitantes ou contraditórias das diferentes pessoas políticas, em face de um mesmo. Sem qualquer dúvida, um dos principais objetivos da ordem constitucional é o da segurança e certezas jurídicas, circunstância que se deve ter em mente ao interpretar o dispositivo em pareço.*

*Igualmente, se o art. 23 da Constituição Federal estabelece competência comum da União, Estados-membros e Distrito Federal e Municípios, colocando, na mesma linha de competência, pessoas políticas que administram a questão ambiental (art. 23, VI, VII e parágrafo único), também é certo que o próprio parágrafo único do mencionado art. 23 ressalta que a linha de competência comum deve harmonizar-se pela cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.*

*Idêntica consequência extrai-se da exegese do art. 225 da Constituição Federal, quando imputa ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Obviamente que este ‘Poder Público’, mencionado pela letra constitucional (...), abrange todas as pessoas políticas que, segundo o art. 23, titularizam a competência comum”.*

*Aderindo essa interpretação, Paulo de Bessa Antunes, assinala:*

*“A chave da decisão, para o nosso estudo, se encontra no fato de que não há sentido de que a competência comum seja exercida de forma cumulativa e sobreposta pelos diversos entes federativos. A aplicação do princípio da subsidiariedade para o presente caso nos levaria a identificar a autoridade municipal, em tese, a autoridade mais qualificada para exercer aludida fiscalização, desde que efetivamente amparada e municiada pelas demais instâncias federativas”.*

*Com efeito, para além dessa compreensão da faceta dinâmica e racional, permeada pela subsidiariedade, é igualmente relevante desvelar os problemas de implementação do desenho federativo, no que se refere à efetividade das ações dos núcleos políticos menores, a fim de permitir o acionamento da atuação supletiva dos núcleos maiores. Como afirmado linhas acima, a subsidiariedade apenas apresentará resultados satisfatórios caso haja forte coesão entre as ações dos entes federados. Coesão exigida tanto na dimensão da alocação das competências quanto na dimensão do controle e fiscalização das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pela política pública.*

*34. Partindo da análise do regime constitucional de competências administrativas comuns em matéria ambiental, cumpre assinalar o comportamento interpretativo acerca do princípio da subsidiariedade no marco da competência legislativa concorrente. O significado atribuído à cooperação, e suas formas institucionais, no quadro da competência concorrente legislativa, tem similaridades relevantes ao empregado para a compreensão da competência comum, identificadas na lógica da predominância do interesse e da proteção efetiva do direito fundamental ao meio ambiente.*

*A lógica da predominância do interesse e da proteção mais efetiva tem íntima conexão com os critérios exigidos da subsidiariedade, quais sejam: i) agir administrativo do ente político menor e mais próximo às realidades locais e regionais e ii) ação do ente maior, Estado ou União, quando constatada incapacidade institucional do ente menor e demonstrado valor agregado em termos de efetividade da sua atuação.*

**No modelo federativo brasileiro, a autonomia atribuída aos Estados não lhes dá, em absoluto, plena liberdade para o exercício da competência legislativa, sendo-lhes de obrigatória observância as matérias previstas pela Constituição Federal. Embora a competência legislativa concorrente mitigue os traços centralizadores, delineia-se um federalismo de cooperação, com aplicação do princípio da predominância do interesse e dos deveres mínimos de proteção aos direitos fundamentais.**

*Essa linha normativa, a respeito do regime constitucional de competência legislativa concorrente em matéria de meio ambiente e os limites da atuação normativa do ente federado, foi objeto de profícua deliberação, no julgamento da ADI 3.470 (caso amianto), da minha relatoria, cujas razões de decidir compartilho:*

*“O devido equacionamento da distribuição constitucional de competências legislativas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios há de ser feito sempre à luz do princípio federativo, que, vocacionado à instrumentalidade requerida pela dinâmica das relações entre as instituições republicanas, ora tende a afirmar a autonomia, ora legitima a uniformização institucional e a cooperação dos entes federados sob uma União soberana. O estabelecimento, na Constituição de 1988, de competências normativas concorrentes tem sido apontado pela doutrina como fórmula típica da passagem do federalismo hegemônico e centripeto, que marcou a história republicana brasileira, para um federalismo de equilíbrio.*

*Buscou-se, com isso, um aperfeiçoamento das instituições republicanas no sentido de atenuar a tendência excessivamente centralizadora historicamente predominante na organização do Estado brasileiro, valorizando-se, assim, a autonomia dos entes federados “sem, contudo, causar prejuízo à previsão de diretivas nacionais homogêneas, necessárias para a integração do país”. Entendo, nesse contexto, que a chave hermenêutica para a adequada apreensão do sentido da cláusula definidora das competências legislativas concorrentes, na Constituição da República, é o princípio federativo, considerado em sua estrutura complexa, seu caráter instrumental e sua teleologia” (ADI 3470, Relatora Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 29.11.2017, DJe 01.2.2019).*



35. Para ilustrar o quadro decisório e os distintos contextos de aplicação do federalismo cooperativo na repartição de competências legislativas concorrentes, identifique abaixo os precedentes pertinentes: [...]

36. Os deveres de proteção dos direitos fundamentais, em particular do meio ambiente, e o modelo federativo adotado pela Constituição Federal, radicado na forma cooperativa e no princípio da subsidiariedade, em nada autoriza conformação organizacional do Estado permeada por descompasso federativo, disfunções e resistências procedimentais à racionalidade administrativa e ao agir político efetivo.

Da mesma forma, dos fundamentos do arranjo institucional do federalismo cooperativo na repartição de competências comuns, inferem-se os critérios interpretativos para a atuação do legislador, do administrador e do julgador.

Em complemento, convém reforçar que, conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, "a repartição de competências no federalismo brasileiro tem observado, desde sua origem, um movimento centrífugo gradual, culminando em uma Federação de cunho cooperativo, em que competências legislativas privativas coexistem com competências legislativas concorrentes entre os entes federados, os quais exercem sua autonomia conforme a predominância do interesse suscitado por cada matéria" (ADI 5014/BA, Relator Ministro DIAS TÓFFOLI, DJe 13.11.2023, Tribunal Pleno).

Daí, sabe-se que há disciplinas normativas que, por sua natureza e pela opção do constituinte originário, devem manter uniformidade em todo o território nacional, o que explica o fato de a União guardar um amplo rol de competências privativas e, além disso, exercer a atribuição de traçar regras gerais quando for o caso de compartilhar a competência com outros entes da Federação.

Nesse sentido, a Constituição da República dispõe, nos arts. 21 a 24, o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas.

E, mais especificamente ao caso tratado na presente ação, o art. 24, incs. VI e VIII, da CF estabelece a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para dispor sobre proteção do meio ambiente e responsabilidade por dano ambiental, cabendo à União a elaboração das normas gerais sobre a matéria, de modo a fixar, no interesse nacional, as diretrizes que devem ser observadas pelas demais unidades federativas.

A propósito, assim prevê o art. 24 da Constituição da República, que foi reproduzido *ipsis litteris*, por simetria, no art. 10 da Constituição do Estado de Santa Catarina:

*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;*

*VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;*

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

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

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

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

A título ilustrativo, cite-se novamente a jurisprudência da Corte Suprema:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A **competência legislativa concorrente cria o denominado "condomínio legislativo" entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).** 2. 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. 3. 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. 4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental. 5. Ação direta julgada procedente (ADI 5312, Relator Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25.10.2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-026 DIVULG 8.2.2019 PUBLIC 11.2.2019).*

Dessa forma, em matéria ambiental: **[i]** compete à União editar normas gerais (art. 24, § 1º); **[ii]** cabe aos Estados e ao Distrito Federal editar disciplina própria no espaço deixado pela legislação federal, agindo em caráter complementar ou supletivo (art. 24, §§ 2º e 3º); e, por fim, **[iii]** os Municípios podem suplementar as normas federais e estaduais existentes (art. 30, inc. II). No RE 586.224/SP (Tema 145), Rel. Ministro LUIZ FUX, o Supremo Tribunal Federal firmou a seguinte tese: "*o Município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados*".

Para além disso, merece salientar que doutrina e jurisprudência, com especial enfoque na Suprema Corte, reiteradamente vem assentando como um parâmetro de resolução de eventuais normas conflitivas, oriundas de entes federativos distintos, **o critério de privilegiar a norma ambiental mais restritiva**, a saber, aquela que se presta a conferir maior proteção ao bem jurídico tutelado (o meio ambiente, nas suas diferentes acepções).

A respeito deste critério de prevalência da norma mais restritiva, colhe-se o seguinte excerto da obra literária de PAULO DE BESSA ANTUNES:

#### *A QUESTÃO DA APLICAÇÃO DA NORMA MAIS RESTRITIVA*

*Um dos temas mais presentes e debatidos quando se trata de repartição de competências em matéria ambiental é a chamada "prevalência da norma mais restritiva". A primeira indagação para compreender o problema é a seguinte: Qual é o conceito de mais restritivo? Aparentemente, mais restritivo significa a menor intervenção ambiental quando comparadas as normas que estejam em conflito positivo. Normalmente, afirma-se que a norma a ser aplicada é aquela considerada mais restritiva, pois, em tese, se estaria privilegiando a maior proteção ao meio ambiente. Ocorre que o critério do mais restritivo, ainda que pudesse ser justificado ambientalmente, o que nem sempre é verdade, precisa encontrar uma legitimidade jurídica, visto que é de aplicação de lei que se trata.*

*Do ponto de vista puramente ambiental, nem sempre a intervenção mais suave sobre o meio ambiente é a melhor ou a mais necessária. Muitas vezes, em função de intervenções muito pequenas sobre o meio ambiente, surgem situações de profundo desequilíbrio ambiental.*

*A ordem jurídica se organiza em escala hierárquica, encimada pela Constituição, que, entre outras coisas, dispõe sobre a competência dos diversos organismos políticos e administrativos que formam o Estado. Pouco importa que uma lei seja mais restritiva e, apenas para argumentar, seja mais benéfica para o meio ambiente, se o ente político que a produziu não é dotado de competência para produzi-la. A questão central que deve ser enfrentada é a que se refere à competência legal do órgão que elaborou a norma. Naturalmente, espera-se que os diferentes entes políticos produzam boas leis, na esfera de suas competências.*

*O Brasil é organizado politicamente sob a forma de Estado Federal com três níveis de governo. Cada um desses níveis tem uma esfera de atribuição própria que deve ser respeitada pelos demais níveis de governo e, evidentemente, por cada um deles em relação às suas próprias atribuições. Assim, um governo não deve dispor além, muito menos aquém, de suas prerrogativas constitucionais. Hipoteticamente raciocinando, o Estado do Rio de Janeiro poderia proibir instalações nucleares em seu território. Ora, como a União permite instalações nucleares no Brasil, é evidente que a lei estadual seria mais restritiva e, portanto, admitindo-se a tese que vem sendo debatida, a lei local deveria prevalecer sobre a lei federal. O raciocínio peca, todavia, devido ao fato de que os Estados não têm competência em matéria nuclear. Da mesma forma, o Estado do Rio de Janeiro não pode legislar sobre o meio ambiente em São Paulo. Os contrários à tese poderão argumentar que a energia nuclear é uma competência exclusiva da União e, portanto, o exemplo não caberia.*

*A força avassaladora que a União detém, seja do ponto de vista dos recursos econômicos, seja do ponto de vista do arsenal de competências legislativas e administrativas que lhes foram outorgadas pela própria Constituição, faz que a própria União defina quais são os limites de sua legislação geral. Assim, os estados devem – como rotina – conformar-se com a produção de normas cosméticas e de pouca relevância prática. Não havendo uma definição clara sobre o conceito de norma geral, esta será aquilo que a União quiser que seja.*

*A restrição que o estado está autorizado legitimamente a opor a uma atividade submetida à competência concorrente não pode ir ao ponto de descaracterizar as normas federais. Trocando em miúdos, um Estado não pode, por exemplo, proibir em seu território um produto que esteja autorizado pela União, ainda que sob o pretexto de estar exercendo a sua competência concorrente em matéria de proteção ao meio ambiente. Vale observar que, em sede normativa, o conceito de mais restritivo encontra guarida no § 2º do artigo 5º da Lei 7.661, de 16 de maio de 1988 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro). Assim, é razoável a prevalência da norma mais protetora do ambiente, dada a repartição de competências e o caráter tutelar do direito ambiental. O critério da prevalência do mais restritivo pode ser utilizado nas hipóteses de competência concorrente, especialmente em matérias que tenham conexões com outros direitos fundamentais que se somam ao direito fundamental do meio ambiente equilibrado.*

*A jurisprudência do STF nos traz o exemplo do julgamento da constitucionalidade da Lei [Estado de São Paulo] 12.684/2007 que proibia o uso de asbestos no Estado de São Paulo. Como se sabe, a Lei 9.055/1995 admitia o uso controlado do amianto (asbestos) amianto na variedade crisotila, com base na defesa da saúde e do ambiente. Com isso, fortaleceu as competências dos estados. O tema envolvia meio ambiente e saúde pública. A Corte Suprema, muito embora não tenha se utilizado do critério da norma mais restritiva, declarou incidentalmente a inconstitucionalidade da lei federal, prestigiando a lei paulista. Outro exemplo da evolução jurisprudencial é caso da declaração parcial de inconstitucionalidade da Lei 16.784/2018 do Estado de São Paulo que proibiu a caça sob qualquer pretexto naquele estado da federação. O STF declarou a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei Estadual 16.784/2018 e a nulidade parcial, sem redução de texto, do artigo 1º da mesma lei, com o fim de excluir de sua incidência a coleta de animais nocivos por pessoas físicas ou jurídicas, mediante licença da autoridade competente, e daquelas destinadas a fins científicos, previstas, respectivamente, no artigo 3º, § 2º, e no artigo 14, ambos da Lei 5.197/1967.*

*Não se deve confundir normas mais ou menos "restritivas" com proteção deficiente do meio ambiente. O que a Constituição proíbe é a elaboração de leis que, na prática, enfraqueçam a proteção ambiental e a torne deficiente, isto é, que a norma permita um padrão abaixo do mínimo ecológica e socialmente desejável. A jurisprudência do STF tem, com cada vez mais frequência, esposando a tese da proibição da proteção deficiente, o que é um excelente caminho. (ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 23. ed. Barueri: Atlas, 2023, pp. 52-53 - sem destaque no original).*

Transcreve-se, nessa mesma linha, trecho da doutrina de JOSÉ RUBENS MORATO LEITE:

a) *Competência legislativa concorrente*

*De acordo com a redação do art. 24, VI, VII e VIII, da CF/88, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; e responsabilidade por dano ao meio ambiente e bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.*

*Como já mencionado, a competência concorrente prevê a possibilidade de disposição sobre determinada matéria por mais de um ente federativo, havendo entre eles uma ordem de atuação estabelecida pela própria CF/88. Para alguns doutrinadores[68], isso significa que há entre as normas uma relação hierárquica; para outros[69], entretanto, há tão somente uma superposição de ordens jurídicas em um mesmo território. Em qualquer dos casos, importa saber que a União, os Estados e o Distrito Federal não poderão fazer uso do seu poder legiferante de forma igualitária. Dessa maneira, caberá à União o estabelecimento de normas gerais, restando aos Estados a competência para suplementá-las[70].*

*As normas gerais devem estabelecer princípios fundamentais, dotados de generalidade e abstração, que não se imiscuem no campo de atuação dos Estados e do Distrito Federal[71]. Não podem especificar situações que, por sua natureza, acabem por invadir a esfera legislativa dos demais entes federativos. Isso porque as normas gerais estão contidas pela finalidade de coordenação e uniformização. Transpostos esses limites, devem ser consideradas inconstitucionais. Acrescenta, ainda, Figueiredo (2004) que "(...) a norma geral, se corretamente dentro de seu campo de abrangência, ao contrário do que se pode dizer em matéria de invasão das competências federativas, é, sobretudo, fator de segurança e certeza jurídicas (...)".*

*Inexistindo atuação normativa por parte da União, poderão os Estados exercer a competência legislativa plena e estabelecer normas gerais com o propósito de atender a suas peculiaridades, conforme art. 24, § 3º, da CF/88. Já conforme o art. 24, § 4º, da CF/88, a superveniência de lei federal, entretanto, suspenderá a eficácia da lei estadual nas disposições que lhe forem contrárias. Note-se que o constituinte não se referiu à revogação, mas sim à suspensão da norma geral estadual. Isso significa que, uma vez revogada a norma geral federal, tornam a vigorar os dispositivos suspensos da lei estadual (MARCHESAN, STEIGLEDER, CAPPELLI, 2010, p. 79).*

*Convém, ainda, assinalar que a divisão constitucional de competências entre a União e os Estados não impede eventuais conflitos entre legislação federal e estadual. Sobre essa questão, três possibilidades devem ser analisadas: I) pode ocorrer que, mesmo observando os seus campos de atuação, União e Estados legislem de forma conflitante. Nesse caso, entende-se que deverá predominar a regra mais restritiva, uma vez que se busca a satisfação de um interesse público; II) uma segunda possibilidade consiste na inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente. A invasão do campo de atuação alheio, como já mencionado, implica a inconstitucionalidade da lei, seja ela federal, seja ela estadual; III) finalmente, pode ainda o conflito entre leis resultar da impossibilidade de definir precisamente o que são normas gerais e normas especiais. Tais conflitos devem ser solucionados tendo por base o princípio in dubio pro natura, devendo prevalecer a norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, ou seja, o meio ambiente (MARCHESAN, STEIGLEDER, CAPPELLI, 2010, p. 81). (Manual do direito ambiental. Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Saraiva, 2015 - sem destaque no original).*

Pode-se concluir, então, que respeitadas as balizas expressamente postas pelo texto constitucional, diante da dificuldade no caso concreto em se distinguir "normas gerais" das "normas especiais" e em se definir a quem compete legislar sobre determinado tema, pode-se utilizar como critério a prevalência da norma mais restritiva (protetiva), o que guarda coerência com a especial proteção ao meio ambiente conferida pelas normas constitucionais e, ainda, com o princípio do *in dubio pro natura*.

Com base nessas premissas legais, doutrinárias e jurisprudenciais passa-se ao exame de cada um dos preceptivos legais impugnados na presente ação direta de inconstitucionalidade.

**Dispositivo que trata do licenciamento ambiental: art. 37-A da Lei n. 14.675/2009**

A Lei Estadual n. 18.350/2022 alterou o Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (Lei n. 14.675/2009), para incluir o art. 37-A, que assim dispõe:

*Art. 37-A. O estudo ambiental requerido pelo órgão licenciador para o licenciamento de tratamento térmico de resíduos sólidos urbanos e hospitalares será o EAS (Estudo Ambiental Simplificado).*

O requerente entende que a norma seria materialmente inconstitucional, "*considerando que EAS não é suficiente para avaliação de eventuais danos ao meio ambiente provocados pelo tratamento térmico de resíduos sólidos urbanos e hospitalares, a previsão do artigo 37-A do Código Estadual do Meio Ambiente, configura retrocesso ambiental e viola os artigos 181 e 182, incisos III e V, da Constituição do Estado de Santa Catarina*".

Nota-se que o Legislador Catarinense inovou o Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (Lei n. 14.675/2009), para fazer incidir expressa regra de licenciamento ambiental no caso de tratamento térmico de resíduos sólidos urbanos e hospitalares, indicando, nessas duas hipóteses, a exigência do Estudo Ambiental Simplificado (EAS) em vez de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), como entende o requerente.

Nesse ponto, o autor da presente ação questiona tão somente a amplitude do estudo ambiental para o fim de licenciamento no caso de tratamento térmico de resíduos sólidos urbanos e hospitalares: EAS ou EIA.

Bem se sabe, o Relatório Ambiental Simplificado (RAS) e o Estudo Ambiental Simplificado (EAS) são estudos simplificados que surgiram a partir da necessidade de se estabelecer um procedimento mais rápido para o licenciamento de empreendimentos de impacto ambiental de pequeno porte.

Na realidade, trata-se de estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentados como subsídio para a concessão da licença prévia requerida, que conterà, dentre outras, as informações relativas ao diagnóstico ambiental da região de inserção do empreendimento, sua caracterização, a identificação dos impactos ambientais e das medidas de controle, de mitigação e de compensação (inicialmente previsto na Resolução CONAMA n. 279, de 27.7.2001).

Ademais, o Estudo Ambiental Simplificado (EAS), que é elaborado no momento da solicitação da licença prévia e com equipe multidisciplinar, possui termo de referência mais compacto em comparação ao EIA/RIMA, sendo muitas vezes elaborado apenas com dados secundários e visitas a campo, não exige a sazonalidade da captura de fauna, além de não necessitar obrigatoriamente da audiência pública.

Não obstante a compreensão do requerente, certo é que, nas ADI n. 4.615, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 28.10.2019 e ADI n. 6.288, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. ROSA WEBER, DJe de 3.12.2020, o Supremo Tribunal Federal assentou a possibilidade de complementação da legislação federal em relação aos procedimentos ambientais simplificados em atividades e empreendimentos com potencial poluidor degradador baixo.

A esse propósito, o Supremo Tribunal Federal, a partir de julgado da 1ª Turma, já se pronunciou sobre a constitucionalidade da Licença Ambiental por Compromisso – LAC em caso envolvendo o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina:

*AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CÓDIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. LEI 14.675/2009 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LICENÇA AMBIENTAL POR COMPROMISSO – LAC. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. OS ESTADOS-MEMBROS PODEM COMPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL EM MATÉRIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, MORMENTE NO QUE SE REFERE A PROCEDIMENTOS AMBIENTAIS SIMPLIFICADOS PARA ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE PEQUENO POTENCIAL DE IMPACTO AMBIENTAL. PRECEDENTE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.615. ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. VERIFICAÇÃO DA HARMONIA DA NORMA LOCAL COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. MATÉRIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO (RE 1264738, AgR, Relator Ministro LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 24.8.2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-222 DIVULG 4.9.2020 PUBLIC 8.9.2020).*

Percebe-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem admitido a edição de norma suplementar sobre licenciamento ambiental, especialmente envolvendo procedimentos simplificados, como é o caso do Estudo Ambiental Simplificado (EAS), desde que não acarrete absoluta desproteção ambiental.

No caso concreto, apesar de estranhar a presença de norma tão específica no corpo do Código Estadual do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina, sobretudo porque, a rigor, caberia ao órgão ambiental (no caso do Estado, o CONSEMA) competente para dispor sobre 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, verifica-se que não há ilegalidade tampouco inconstitucionalidade no dispositivo impugnado, que, desde logo, estabeleceu procedimento simplificado para duas atividades específicas.

Importante reforçar que não se está desconfigurando a proteção ambiental nessas duas atividades (tratamento térmico de resíduos sólidos urbanos e hospitalares), mas sim imprimindo procedimento simplificado para licenciamento ambiental, conforme, inclusive, há muito já orienta o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que determina aos órgãos ambientais competentes a fixação de regras e 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 (Resolução n. 237/1997, arts. 9 e 12).

Aliás, merece salientar, como bem adverte PAULO DE BESSA ANTUNES, o "*RAS [Relatório Ambiental Simplificado] não é um estudo simplório ou superficial. O seu conteúdo, se corretamente executado, permite uma excelente análise dos impactos ambientais de um determinado empreendimento*" (Antunes, Paulo de B. Direito Ambiental. Disponível em: Minha Biblioteca, (23rd edição). Grupo GEN, 2023, p. 127).

Por fim, não se pode confundir o Estudo Ambiental Simplificado (EAS) com a dispensa ou a inexigibilidade de estudo de impacto ambiental, estes últimos reiteradamente rechaçados pela jurisprudência das Cortes Superiores, por violação direta da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981).

Nessa linha de raciocínio, percebe-se que não se está a violar, por igual modo, o princípio que informa a proibição ou vedação do retrocesso ambiental, uma vez que a norma geral estabelecida pela União não dispôs de modo específico sobre qual modalidade de estudo ambiental seria necessária para o licenciamento de tratamento térmico de resíduos sólidos urbanos e hospitalares, de modo a admitir o trabalho legislativo estadual nesse viés.

Portanto, reveste-se de constitucionalidade o art. 37-A da Lei n. 14.675/2009, com redação dada pela Lei n. 18.350/2022.

**Dispositivo que trata da Reserva Legal: art. 125-B, §§ 3º e 4º, da Lei n. 14.675/2009**

A Lei Estadual n. 18.350/2022 alterou o Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (Lei n. 14.675/2009), para incluir os §§ 3º e 4º do art. 125-B, que assim dispõe:

*Art. 125-B. A Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.*

[...]

*§ 3º. Quando a área de reserva legal perder sua função em área rural, tendo em vista sua inclusão em perímetro urbano, poderá ser utilizada 50% (cinquenta por cento) da mesma área para uso de área verde de projetos de parcelamento de solo ou desmembramento, assim exigidos pelos planos diretores ou leis de uso do solo municipal.*

*§ 4º. A área remanescente de que trata o § 3º poderá ser desafetada, podendo ser destinada a outros fins como área útil de gleba*

O requerente defendeu que "a previsão do artigo 125-B, §§ 3º e 4º, do Código Estadual do Meio Ambiente, conflita com a norma geral editada pela União e viola o artigo 10, inciso VI, e o artigo 181 da Constituição do Estado de Santa Catarina", na medida em que "conflita com o disposto no artigo 19 do Código Florestal".

A respeito da reserva legal, sabe-se que se trata de instituto jurídico previsto no art. 3º, inc. III, do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) destinado a "assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa".

Além disso, a reserva legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

O art. 12 do Código Florestal dispõe os percentuais mínimos em relação à área do imóvel rural a título de reserva legal.

Por sua vez, o **art. 19** da Lei n. 12.651/2012 prevê a extinção da obrigação de manutenção da área de reserva legal, concomitante ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o §1º do art. 182 da Constituição da República, a saber:

*Art. 19. A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal.*

PAULO DE BESSA ANTUNES explica que, "se a área na qual estiver localizada a propriedade rural for transformada em área urbana, ou área de expansão urbana, existe a possibilidade de que, ao ser registrado o parcelamento do solo, o regime jurídico da reserva legal se encerre em relação àquele imóvel" (Comentário ao Novo Código Florestal, 2a. edição, 2014, p. 210).

Note-se que a simples inserção em perímetro urbano não desobriga o proprietário da área de manter a sua reserva legal. Essa extinção somente se dará, reitera-se, no momento do registro do parcelamento do solo.

Ademais, merece salientar que a área de reserva legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR, sendo vedada a alteração de sua destinação nos casos de transmissão a qualquer título ou de desmembramento, salvo exceções previstas em lei, como é o caso do art. 19.

Veja-se que, ao se adotar a literalidade do dispositivo impugnado, seria criada uma nova espécie de consolidação da degradação em reserva legal, pela mera inclusão do imóvel no perímetro urbano (ou de expansão urbana), à margem de qualquer previsão nesse sentido na legislação ambiental.

Desse modo, ditando o art. 19 da Lei n. 12.651/2012 norma de caráter geral no âmbito da competência constitucional concorrente (art. 10, inc. VI, da Constituição do Estado de Santa Catarina), verifica-se inqualificável inconstitucionalidade formal dos §§ 3º e 4º do art. 125-B por afronta direta à norma de caráter geral editada pela União.

#### **Dispositivo que trata do manejo da reserva legal: art. 128-D, §§ 1º e 2º, da Lei n. 14.675/2009**

A Lei Estadual n. 18.350/2022 alterou o Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (Lei n. 14.675/2009), para incluir os §§ 1º e 2º do art. 128-D, que assim dispõe:

*Art. 128-D. O manejo sustentável para exploração florestal eventual sem propósito comercial, para consumo no próprio imóvel, independe de autorização dos órgãos competentes, devendo apenas ser declarados previamente ao órgão ambiental a motivação da exploração e o volume explorado, estando limitada a exploração anual a 20 m<sup>3</sup> (vinte metros cúbicos).*

*§ 1º. O material lenhoso resultante da exploração florestal prevista no caput pode ser beneficiado fora da propriedade rural, sendo obrigatório o retorno do material resultante do beneficiamento à propriedade rural de origem, onde deverá efetivamente ser utilizado.*

*§ 2º. O IMA regulamentará o disposto no § 1º*



Sobre o tema, o Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) preconiza que "o manejo sustentável para exploração florestal eventual sem propósito comercial, para consumo no próprio imóvel, independe de autorização dos órgãos competentes, devendo apenas ser declarados previamente ao órgão ambiental a motivação da exploração e o volume explorado, limitada a exploração anual a 20 (vinte) metros cúbicos" (art. 23), também é limitada, pelo mencionado código, a exploração de madeira (lenha) nas pequenas propriedades familiares a 15 metros cúbicos por ano para uso no próprio imóvel, para uso doméstico e uso energético (art. 56, § 2º).

A questão jurídica posta pelo requerente limita-se ao trecho do dispositivo que possibilita o "beneficiamento fora da propriedade rural".

Na realidade, como se observa, a norma estadual impugnada traz semelhança com o texto do Código Florestal, sobretudo no respeito do limite anual de exploração sustentável da floresta para consumo próprio, sem destinação comercial.

É bem verdade que a norma editada pela União e reeditada pelo Estado com o acréscimo da possibilidade de beneficiamento fora da propriedade rural, a rigor, se destina ao agricultor familiar, ao empreendedor familiar rural e aos povos e comunidades tradicionais. É norma restritiva (exceção à plena proteção da reserva legal), que objetiva o manejo sustentável em pequenas propriedades, onde a lenha e a madeira extraída da reserva legal tem devida utilidade e auxilia sobremaneira o dia a dia dessas famílias, seja com a construção de moradias, cercas, estábulos, além de servir para o processo de aquecimento pelo fogo de alimentos ou da própria moradia nas áreas mais frias do estado.

Sucedem que o pequeno agricultor familiar e demais beneficiados por essa exceção legislativa, no mais das vezes, não detêm equipamentos para beneficiar a madeira nas suas propriedades e, daí, ficam impedidos de melhor utilizar esse material no seu dia a dia. Exemplo disso é o beneficiamento para desdobro das toras, em que a madeira em tora é transformada em blocos e pranchas. Isso auxiliar o beneficiário dessa norma não só na construção de cercas mas também no conserto de sua residência e na construção de pequenos galpões para guardar seus utensílios ou os parques animais.

Nesse sentido, entende-se que o dispositivo impugnado, além de estar dentro da competência concorrente do Estado, não afrontando norma geral editada pela União, também não prejudica tampouco flexibiliza regra de proteção ambiental. Vale dizer: não se está aumentando o volume a ser explorado nem o propósito para consumo próprio, vedada a destinação comercial. Se está abrindo a oportunidade para esse público específico, dada as particularidades observadas no Estado, de procederem ao beneficiamento da lenha/madeira extraída da reserva legal fora do imóvel rural, ressaltando-se a obrigatoriedade do retorno do material resultante do beneficiamento à propriedade rural de origem, onde deverá efetivamente ser utilizado.

Não há retrocesso ambiental tampouco incompatibilidade com o texto da Constituição Estadual do Estado de Santa Catarina nesse ponto.

**Dispositivo que trata da reserva particular do patrimônio natural: art. 132-A, §§ 1º ao 5º, da Lei n. 14.675/2009**

A Lei Estadual n. 18.350/2022 alterou o Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (Lei n. 14.675/2009), para incluir os 132-A, §§ 1º a 5º, que assim dispõem:

*Art. 132-A. A Reserva Particular do Patrimônio Natural, estadual ou municipal, designada como RPPN, é constituída por uma unidade de conservação de domínio privado, do tipo uso sustentável, criada por iniciativa e expressa manifestação do legítimo proprietário da área abrangida, mediante ato do Poder Público, desde que constatado o interesse público e o objetivo de preservar a diversidade biológica, as paisagens notáveis e sítios que apresentem elevado valor histórico, arqueológico, paleontológico e espeleológico.*

*§ 1º Poderá ser instituída Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN), estadual ou municipal, em imóvel inserido no interior de Unidade de Conservação pertencente ao Sistema Estadual de Unidade de Conservação e pendente de regularização fundiária, exceto no caso de reserva biológica ou estação ecológica.*

*§ 2º Na RPPN de que trata o § 1º aplica-se a legislação que rege as Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs), ainda que esteja situada no interior de Unidade de Conservação.*

*§ 3º Qualquer proprietário de imóvel, rural ou urbano, pode pleitear, voluntariamente, a constituição de sua área como RPPN total ou parcialmente, protocolizando o requerimento, instruído com a documentação definida em regulamentação do órgão ambiental executor, no órgão ambiental competente.*

*§ 4º Quando o proprietário de imóvel, rural ou urbano, não comprovar a legitimidade do domínio, não apresentar o documento cartográfico adequado, ou em se tratando de imóvel cuja acessibilidade seja inviável, será indeferido o pedido de RPPN incluso nos limites de Unidade de Conservação, após transcorrido o prazo razoável para saneamento da pendência.*

*§ 5º Entende-se por acessibilidade inviável, descrita no § 4º, quando o acesso à propriedade tiver que ser executado pelo interior de unidade de conservação de proteção integral e seja danoso aos seus atributos.*

De acordo com o entendimento do requerente, "o artigo 132-A do Código Estadual do Meio Ambiente não objetiva suplementar a legislação federal, mas sim substituí-la, uma vez que apresenta nova definição para Reserva Particular do Patrimônio Natural, conceito que já foi estipulado em lei federal. Nesse sentido, o dispositivo em análise viola a competência da União para expedir normas gerais sobre meio ambiente", além

disso, "os §§ 1º a 5º do dispositivo em comento flexibilizam o regime previsto na Lei n. 9.985/2000, de modo a afastar a responsabilidade do Poder Público em relação à regularização das Unidades de Conservação que demandam desapropriação de propriedades privadas, previsão que configura retrocesso ambiental".

Razão lhe assiste nesse ponto.

O inc. III do § 1º do art. 225 da Constituição da República determina que para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado incumbe ao Poder Público "definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção".

Para regulamentar esse dispositivo, a União editou a Lei n. 9.985, de 18.6.2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e incluiu a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) no grupo das Unidades de Uso Sustentável (art. 14, inc. VII).

Por sua vez, no art. 21 da Lei n. 9.985/2000, definiu que a Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

Eis o texto legal:

*Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.*

*§ 1º O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.*

*§ 2º Só poderá ser permitida, na Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme se dispuser em regulamento:*

*I - a pesquisa científica;*

*II - a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais;*

*III - (VETADO)*

*§ 3º Os órgãos integrantes do SNUC, sempre que possível e oportuno, prestarão orientação técnica e científica ao proprietário de Reserva Particular do Patrimônio Natural para a elaboração de um Plano de Manejo ou de Proteção e de Gestão da unidade.*

Oportunamente, o Decreto Presidencial n. 5.746, de 5.4.2006, regulamentou o art. 21 da Lei n. 9.985/2000, em que se aprimorou a definição de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, nos seguintes termos:

*Art. 1º A Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN é unidade de conservação de domínio privado, com o objetivo de conservar a diversidade biológica, gravada com perpetuidade, por intermédio de Termo de Compromisso averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.*

Esse Decreto, além de trazer a definição jurídica de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, também expõe regras e procedimentos a serem observados em âmbito federal, dentre os quais se destaca, por exemplo:

*Art. 8º A área criada como RPPN será excluída da área tributável do imóvel para fins de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de acordo com a norma do art. 10, § 1º, inciso II, da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.*

*Art. 9º O descumprimento das normas legais, constantes deste Decreto e do Termo de Compromisso, referentes à RPPN, sujeitará o proprietário às sanções da lei desde a assinatura do referido Termo.*

*Art. 14. A RPPN só poderá ser utilizada para o desenvolvimento de pesquisas científicas e visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais previstas no Termo de Compromisso e no seu plano de manejo.*

*Art. 15. O plano de manejo da RPPN deverá, no âmbito federal, ser aprovado pelo IBAMA.*

Nesse cenário, torna-se perceptível que o legislador estadual inovou, seja no conceito jurídico do instituto, seja na simplificação do procedimento para criação de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, ao arrepio das normais gerais editadas pela União em sede de competência concorrente.

Veja-se, por exemplo, que o Decreto n. 5.746/2006 fala de "termo de compromisso", o que foi silenciado pelo Legislador Estadual, de modo a se compreender que tal procedimento não seria exigido pelo texto impugnado. Para além disso, o art. 22 da Lei n. 9.985/2000, dispõe que "a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento", o que igualmente não consta do Código Estadual do Meio Ambiente.

Nessa perspectiva, verifica-se que a Lei Estadual n. 18.350/2022, que alterou o Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (Lei n. 14.675/2009), para incluir os 132-A, §§ 1º a 5º, na realidade, suplantou indevidamente a norma geral editada pela União e, para além de dar nova definição jurídica para Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, ainda dispõe de procedimento e regras para sua criação em descompasso com a Lei n. 9.985/2000 e o Decreto n. 5.746/2006.

Patente, desse modo, a inconstitucionalidade formal do dispositivo impugnado.

**Dispositivo que trata da importação e o transporte interestadual de resíduos perigosos: art. 263 da Lei n. 14.675/2009**

A Lei Estadual n. 18.350/2022 alterou o Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (Lei n. 14.675/2009), para modificar o art. 263, que assim dispõe:

*Art. 263. A importação e o transporte interestadual de resíduos perigosos no Estado dependem de prévia autorização do órgão ambiental estadual competente.*

Sobre esse preceptivo legal, o requerente aduziu que "o artigo 263, do Código Estadual do Meio Ambiente, na redação dada pela Lei Estadual n. 18.350/2022, conflita com a norma geral editada pela União e viola a norma dos artigos 10, inciso VI, 181 e 182, inciso III, da Constituição do Estado de Santa Catarina, uma vez que ultrapassa os limites da sua competência para suplementar a legislação federal, bem como descumpre o seu dever de proteção da flora e da fauna".

Bem se sabe, a entrada de resíduos em solo brasileiro trata-se, inevitavelmente, de procedimento de alto controle, cujas regras incidentes envolvem tanto um licenciamento aduaneiro quanto uma necessária autorização ambiental.

A matéria foi tratada na Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, foi concluída em Basileia, Suíça, em 22 de março de 1989. A Convenção estabeleceu mecanismos de controle baseados nos princípios da notificação e do consentimento prévio para a importação, a exportação e o trânsito de resíduos perigosos e outros resíduos, a fim de coibir o tráfico ilegal e prever a intensificação da cooperação internacional para a gestão ambientalmente adequada desses resíduos.

No Brasil, a Convenção foi internalizada na íntegra por meio do Decreto n. 875, de 19 de julho de 1993, sendo também regulamentada pela Resolução Conama n. 452, 02 de julho de 2012. No Brasil, a Convenção foi internalizada na íntegra por meio do Decreto n. 875, de 19 de julho de 1993, sendo também regulamentada pela Resolução CONAMA n. 452, 02 de julho de 2012.

Com a promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, Lei n. 12.305, de 2.8.2010, foi proibida definitivamente a importação de resíduos perigosos, nos termos do art. 49:

*Art. 49. É proibida a importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como de resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reúso, reutilização ou recuperação*

Ademais, a legislação brasileira estabeleceu que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) seria a autoridade competente para emissão de autorizações para importação de resíduos perigosos ou controlados no Brasil.

O IBAMA publicou, em 2013, a Instrução Normativa (IN) n. 12, na qual regulamenta os procedimentos de controle da importação de resíduo listando taxativamente quais estão sujeitos ao seu controle e restrição — aqueles denominados resíduos controlados —, bem como estabelecendo o rigoroso trâmite administrativo para obtenção da autorização de importação.

No ponto, vale destacar a doutrina de PAULO AFONSO LEME MACHADO, para quem "não se suplementa uma regra jurídica simplesmente pela vontade de os Estados inovarem diante da legislação federal. A capacidade suplementar está condicionada a necessidade de aperfeiçoar a legislação federal, ou diante da constatação de lacunas ou de imperfeições da norma geral federal" (Direito Ambiental Brasileiro, 25ª Edição, p. 149).

Logo, resta caracterizada a inconstitucionalidade por vício formal, uma vez que a lei estadual se desviou da norma geral fixada pela União.

**Dispositivo que trata da emissão de autorização de corte para os pedidos de supressão florestal: art. 285, inc. II e parágrafo único da Lei n. 14.675/2009**

A Lei Estadual n. 18.350/2022 alterou o Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (Lei n. 14.675/2009), para incluir o art. 285, inc. II e parágrafo único, que assim dispõem:

*Art. 285. Aos Municípios compete:*

[...]

*II - a emissão de autorização de corte para os pedidos de supressão florestal quando em propriedades situadas em área rural, em zona urbana, zona de expansão urbana e núcleos urbanos informais, estes ainda que situados em área rural, independentemente de convênio com o órgão ambiental estadual, considerando-se automaticamente delegada a competência quando a municipalidade estiver habilitada para licenciamento ambiental.*

*Parágrafo único. Na situação prevista pelo inciso II do caput, o órgão ambiental municipal realizará a competência plena para gestão florestal, respondendo unicamente pelos seus atos e omissões.*

A esse respeito, o autor sustentou que *"o artigo 285, inciso II e parágrafo único, do Código Estadual do Meio Ambiente, na redação dada pela Lei Estadual n. 18.350/2022, conflita com a norma geral editada pela União e, conseqüentemente, viola a norma dos artigos 10, incisos VI e VIII, 181 e 182, inciso III, da Constituição do Estado de Santa Catarina, uma vez que transborda os limites da sua competência suplementar, além de transgredir o dever de proteção da flora e da fauna".*

No "condomínio legislativo", assim denominado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria ambiental, o regime geral de supressão de vegetação está previsto no Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), que instituiu o regime geral de proteção de florestas e revogou, por sua vez, a Lei 4.771/1965. Para a concessão de autorização para supressão de vegetação, condicionou-se ao cumprimento dos requisitos descritos no §4º do art. 26 da Lei, em pretensão dirigida ao *órgão estadual competente*. Isto é, como regra geral válida para todo o território nacional, a supressão de vegetação será autorizada pelo órgão ambiental do Estado da federação em que o imóvel se localize.

Eis a literalidade do art. 26:

*Art. 26. A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama.*

Para além disso, o Código Florestal dispõe da utilização da flora para exploração florestal, mediante a apresentação de Plano de Manejo Florestal Sustentável (art. 31, "caput"). E, nesse caso, a exploração florestal deve ser precedida de licenciamento ambiental conduzido pelo órgão competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente, ressalvadas as hipóteses em que se trata de florestas públicas, de domínio da União, cujo licenciamento tramita nas instâncias federais.

Nesse sentido, nota-se que o Código Florestal instituiu dois regimes de competência para autorizar a supressão de vegetação: um deles, mais abrangente, regula a supressão de vegetação para uso alternativo do solo, atribuindo-se a competência para autorizar ao órgão ambiental estadual; já o outro, mais restritivo, voltado à exploração de floresta por meio do Plano de Manejo Florestal Sustentável, competindo ao órgão responsável pelo licenciamento (seja municipal, estadual ou federal) autorizar cortes e supressões de floresta.

A par disso, necessário tratar da Lei n. 11.428/2006 no caso concreto, na medida em que, originalmente, o Estado de Santa Catarina, em sua maior parte territorial, era coberto pela Mata Atlântica.

Daí, tem-se que a União editou a Lei n. 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Nela pretendeu-se proteger cerca de 10 formações florestais (Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste - art. 2º), desde que *"remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência"* (parágrafo único do art. 2º).

Nessa legislação, estabeleceu-se que *"o corte, a supressão e a exploração da vegetação do Bioma Mata Atlântica far-se-ão de maneira diferenciada, conforme se trate de vegetação primária ou secundária, nesta última levando-se em conta o estágio de regeneração"* (art. 8º). Note-se que a lei buscou distinguir a vegetação primária da vegetação secundária, e classifica esta última nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração.

No art. 11, o legislador fixou hipóteses em que o corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados, salvo nos casos de utilidade pública e interesse social.

Por sua vez, o art. 14 dispõe que *"a supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto"*, estabelecendo, na sequência, que *"a supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente"*.

E o art. 25 reitera a necessidade de autorização pelo órgão ambiental do estado: *"o corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica serão autorizados pelo órgão estadual competente"*.

Ademais, percebe-se que a lei traz regramento próprio para o corte e supressão nas áreas urbanas e regiões metropolitanas, bem como para as atividades minerárias, que desenha relevante distinção em relação à regra do regime geral (arts. 30 a 32), conforme abaixo transcrito:

*Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:*

*I - nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;*

*II - nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.*

*Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.*

*§ 1º Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.*

*§ 2º Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.*

*Art. 32. A supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração para fins de atividades minerárias somente será admitida mediante:*

*I - licenciamento ambiental, condicionado à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA, pelo empreendedor, e desde que demonstrada a inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto;*

*II - adoção de medida compensatória que inclua a recuperação de área equivalente à área do empreendimento, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica e sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, independentemente do disposto no art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.*

Nessa perspectiva, é possível notar que a Lei n. 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, institui regime que, como regra geral, atribui ao órgão ambiental estadual a competência para autorizar a supressão de vegetação, ressalvadas as hipóteses de supressões para usos urbanos ou atividades minerárias.

Prosseguindo nesse "condomínio legislativo" em matéria ambiental e sobretudo no tocante à competência de cada ente federativo, a União editou a Lei Complementar n. 140/2011, que fixou normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, 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 das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Com a Lei Complementar n. 140/2011, objetivou-se, dentre outros, "*harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente*" (art. 3º, inc. III).

Para alcançar esse objetivo, viu-se que a Lei Complementar n. 140/2011 restringiu a competência federal para licenciar aos casos em que o interesse nacional é, efetivamente, predominante e determinante (art. 7º, inc. XIV); reconheceu a competência dos municípios para licenciar atividades de impacto local, a ser definida pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente; e, além disso, nota-se que a lei atribuiu aos Estados a competência residual, para licenciar apenas o que não fosse matéria da União e dos Municípios (art. 8º, inc. XIV).

Interessante observar que a Lei Complementar n. 140/2011 estabeleceu licenciamento ambiental único, quer dizer, a disposição de que o processo de licenciamento de determinado empreendimento deveria ser realizado por apenas um único ente federativo, evitando assim a sobreposição de esferas de competência, conforme dispõe o art. 13:

*Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.*

*§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.*

*§ 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.*

*§ 3º Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo.*

No cenário até aqui desenhado, nota-se que há dois regimes distintos versando sobre a competência para o fim de autorizar a supressão de vegetação: um previsto na Lei da Mata Atlântica e outro na Lei das Competências Ambientais. Neste, incumbe ao ente federativo licenciador o mister de autorizar a supressão de



vegetação decorrente do licenciamento ambiental; por outro lado, naquele, em regra, atribuiu-se ao órgão ambiental estadual.

Porém, a despeito da aparente antinomia jurídica, verifica-se que, em se tratando de corte ou supressão não relacionado à uma atividade ambientalmente licenciável, a competência permaneceria com o órgão ambiental estadual, nos termos do Código Florestal e da Lei da Mata Atlântica.

Doutro modo, parece razoável se entender que a Lei Complementar n. 140/2011, que estipula que a competência para autorizar o corte é do ente licenciador, deve prevalecer sobre a Lei n. 11.428/2006. Isso se justifica a partir da aplicação do critério da especialidade no tocante à repartição de competências. Além de ser tratada em lei complementar, a matéria regulada foi editada posteriormente, o que lhe garante predominância sobre a Lei da Mata Atlântica.

Nesse sentido já se decidiu:

*REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. MEIO AMBIENTE. SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM MATA ATLÂNTICA. EMPREENDIMENTO DE IMPACTO LOCAL SUJEITO A LICENCIAMENTO PELO MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO LICENCIADOR PARA A CONCESSÃO DA AUTORIZAÇÃO DE CORTE. EXEGESE DA LEI COMPLEMENTAR N. 140/2011. SENTENÇA MANTIDA. REMESSA DESPROVIDA (Remessa Necessária Cível n. 5000180-92.2019.8.24.0139, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Wilson Fontana, Quinta Câmara de Direito Público, j. 21.10.2021).*

Fez-se todo esse desenvolvimento cronológico e expositivo da matéria atinente à competência para autorizar cortes e supressões de vegetação e floresta, para se concluir que o dispositivo impugnado se desviou da norma geral fixada pela União, buscando, na verdade, inovar no campo das competências concorrentes.

Verifica-se, assim, incompatibilidade entre a norma impugnada e a Constituição do Estado de Santa Catarina, notadamente diante da previsão do art. 10.

#### DISPOSITIVO

Ante o exposto, voto no sentido de julgar procedente, em parte, o pedido formulado na presente ação, para declarar inconstitucional os arts. 125-B, §§ 3º e 4º, 132-A, §§ 1º ao 5º, 263 e 285, inc. II e parágrafo único, da Lei Estadual n. 14.675, de 13 de abril de 2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), por violação aos arts. 10, incs. VI e VIII, 181 e 182, incs. III e V, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

---

Documento eletrônico assinado por **ALEXANDRE DIVANENKO, Desembargador**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc2g.tjsc.jus.br/eproc/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **5157061v174** e do código CRC **a330110b**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): ALEXANDRE DIVANENKO  
Data e Hora: 4/9/2024, às 18:45:8

---

5054390-20.2022.8.24.0000

5157061.V174