

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUIZ JOSÉ FELIX NETO

**A LICENÇA AMBIENTAL POR COMPROMISSO PREVISTA NA LEI Nº 14.675/09,  
DO ESTADO DE SANTA CATARINA: UM INSTRUMENTO DE SIMPLIFICAÇÃO  
OU DE RETROCESSO.**

CURITIBA

2020

LUIZ JOSÉ FELIX NETO

**A LICENÇA AMBIENTAL POR COMPROMISSO PREVISTA NA LEI Nº 14.675/09,  
DO ESTADO DE SANTA CATARINA: UM INSTRUMENTO DE SIMPLIFICAÇÃO  
OU DE RETROCESSO.**

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de especialização de Direito Ambiental, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Paulo de Tarso de Lara Pires

Coorientadora: Profa. Msc. Jaqueline de Paula Heimann

CURITIBA

2020

## **A licença ambiental por compromisso prevista na Lei nº 14.675/09, do Estado de Santa Catarina: Um instrumento de simplificação ou de retrocesso.**

Luiz José Felix Neto

### **RESUMO**

O estudo objetiva demonstrar se a Licença Ambiental por Compromisso (LAC) prevista na Lei nº 14.675/09, do Estado de Santa Catarina, representa um instrumento de simplificação ou de retrocesso. Para tanto, revisitou-se aspectos do princípio da prevenção, da licença e do licenciamento ambiental, do sistema trifásico e da competência legislativa concorrente suplementar do Estado. Também, analisou-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) em que se questionou a constitucionalidade de tal licença, bem como, buscou-se apresentar o seu conceito e as medidas preventivas exigidas para obtê-la. Utilizou-se como base teórica de estudo a doutrina, a legislação e o acórdão da referida ADI. Ao fim, demonstrou-se se o Estado excedeu a competência legislativa concorrente suplementar ao instituir tal licença, se essa é compatível com o sistema trifásico e se dispensa o controle prévio de impactos ambientais em afronta ao princípio da prevenção.

Palavras-chave: Licença ambiental por compromisso. Licenciamento ambiental. Medidas preventivas. Princípio da prevenção.

### **ABSTRACT**

The study aims to demonstrate if the environmental license by commitment established on State Law nº 14.675/09, in the State of Santa Catarina represents an instrument of simplification or regression. Therefore, aspects of the principle of prevention, environmental licences, environmental licensing, the three-phase system and the additional concurrent legislative competence of the State were revisited. Also, the Direct Action of Unconstitutionality which questioned the constitutionality of the referred license was analyzed, as well as the concept it and the preventive measures required to obtain it. The theoretical basis of study was the doctrine, the specific legislation and the judgment of the referred Direct Action of Unconstitutionality. In the end, the conclusions demonstrated whether the State of Santa Catarina exceeded the additional concurrent legislative competence by establishing the referred license, whether it is compatible with the three-phase environmental licensing system, and whether there is a waiver of prior environmental impact control against the principle of prevention.

Keywords: Commitment environmental license. Environmental licensing. Preventive measures. prevention principle.

## 1 INTRODUÇÃO

Não é de hoje que o Brasil enfrenta dilemas na área ambiental, porém, em decorrência dos recentes desastres ambientais, alguns, inclusive, criminosos, cresceram as discussões quanto às normas ambientais e aos mecanismos adotados para promover a proteção e a preservação do meio ambiente, bem como o desenvolvimento sustentável e a disseminação dos princípios éticos ambientais.

Um desses mecanismos é o licenciamento ambiental que, para Talden Farias, trata-se de “[...] um instrumento mediante o qual o Poder Público procura controlar as atividades econômicas que degradam ou que simplesmente podem degradar o meio ambiente” (FARIAS, 2019, p. 21).

No Estado de Santa Catarina, a Assembleia Legislativa Catarinense (ALESC) promulgou a Lei Estadual nº 16.283/13 que, ao alterar a Lei Estadual nº 14.675/09 (Código do Meio Ambiente de Santa Catarina), incluiu, no rol das licenças ambientais já previstas, a Licença Ambiental por Compromisso (LAC).

Todavia, em 2018, o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), ao questionar a constitucionalidade da Lei Estadual nº 16.283/13, ajuizou perante o competente Tribunal de Justiça (TJSC) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 8000190-67.2018.8.24.0900.

Assim, diante das razões que motivaram essa judicialização que, em síntese, se pautam no embate entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, e, em razão do crescente movimento por desburocratização, o presente estudo, sem a pretensão de exaurir o tema, objetiva demonstrar se a LAC representa um mecanismo de simplificação ou de retrocesso.

Para tanto, o estudo revisitou pontualidades do princípio da prevenção, da licença e do licenciamento ambiental, do seu sistema trifásico, da competência legislativa concorrente do Estado, assim como, apresentará os fundamentos arguidos na citada ADI, o conceito de LAC previsto na Lei Estadual nº 14.675/09 e quais são as medidas preventivas exigidas por essa legislação para obter a LAC.

Por fim, o estudo buscou averiguar se o Estado de Santa Catarina excedeu a competência legislativa concorrente suplementar ao instituir a LAC, se a tal licença é compatível com o sistema trifásico de licenciamento ambiental e se há dispensa do controle prévio de impactos ambientais em afronta ao princípio da prevenção.

## 2 RESULTADOS

### 2.1 BREVE DEFINIÇÃO DO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

Sustentam Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2017b, p. 209) que o princípio da prevenção é um dos mais característicos e antigos do direito ambiental, de modo que, com o avanço científico e o maior conhecimento sobre os danos oriundos da poluição e da degradação ambiental, sedimentou-se a importância do uso de medidas preventivas para evitar os danos ambientais conhecidos.

Conforme ensina Paulo de Bessa Antunes, “O princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis” (ANTUNES, 2010, p. 45).

Em relação ao princípio estudado, Antunes aduz que a prevenção de danos “[...] não significa – em absoluto – a eliminação de danos” (ANTUNES, 2010, p. 45).

O princípio da prevenção consta do art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988 – CF/88, cuja redação prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de protegê-lo e preservá-lo (BRASIL, 1988).

Dentre outras incumbências, o Poder Público deve observar a do inciso IV, do § 1º, do art. 225 da CF/88 para exigir o estudo prévio de impacto ambiental de obras ou atividades potencialmente degradantes ao meio ambiente (BRASIL, 1988).

Apesar da presença do princípio da prevenção em diversas normas internacionais, bem como em outras legislações nacionais, para o presente estudo, aponta-se o art. 2º, *caput* e incisos I, II, III e V, da Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981), que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), visto que promovem tal princípio como um de seus objetivos fundamentais.

Aliás, conformem observam Sarlet e Fensterseifer (2017b, p. 211), apesar de não constar expressamente nos dispositivos acima a expressão “princípio da prevenção”, esses demonstram a essência do referido princípio.

Conforme ensina Antunes (2010, p. 45), tanto o licenciamento ambiental como o estudo de impacto ambiental materializam o princípio da prevenção como ferramentas utilizadas pelo Poder Público, uma vez que sua metodologia se alicerça no conhecimento prévio obtido em relação ao meio ambiente e nos danos causados.

Na lição de Antunes (2010, p. 45), o licenciamento ambiental é operado para evitar, minimizar e mitigar os danos ambientais que por ventura seriam causados por determinado empreendimento ou atividade sem a sua submissão.

Quanto ao estudo de impacto ambiental, Sarlet e Fensterseifer (2017b, p. 211-212) sustentam que esse operacionaliza o princípio da prevenção, porque possibilita a adoção de medidas preventivas ou mitigadoras, para prevenir os impactos ambientais (conhecidos ou potenciais) que possam surgir.

Diante dessa breve exposição, resta claro a repercussão e a importância do princípio da prevenção para a preservação do meio ambiente, notoriamente porque se vale dos avanços científicos e do conhecimento especializado e interdisciplinar para cumprir o seu objetivo fundamental e constitucional.

## 2.2 A DEFINIÇÃO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DE LICENÇA AMBIENTAL

O licenciamento ambiental é um instrumento de política ambiental cuja definição está prevista no art. 1º, inciso II, da Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e no art. 2º, inciso I, da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro, de 2011 – LC nº 140/2011.

Tais dispositivos o definem como um procedimento administrativo que licencia a localização, instalação e operação de empreendimentos ou atividades, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, que utilizem recursos ambientais e que possam causar degradação ambiental (BRASIL, 1997 e BRASIL, 2011).

O professor Talden Farias conceitua o licenciamento ambiental como o processo administrativo complexo que tramita no órgão ambiental competente “[...] e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente.” (FARIAS, 2019, p. 28).

Na lição de Édis Milaré, licenciamento ambiental seria melhor definido como o “[...] *processo administrativo* por meio do qual se busca aferir a viabilidade ambiental de atividades ou empreendimentos suspostamente causadores de degradação ambiental” (MILARÉ, 2018, p. 1022).

Entre a diferença de procedimento e processo, Farias aduz que a natureza jurídica do licenciamento ambiental possui características que “[...] correspondem perfeitamente às do processo administrativo, a exemplo da obrigatoriedade do

estabelecimento de publicidade, de acesso aos autos, de contraditório, de ampla defesa, de motivação e do dever de decidir” (FARIAS, 2019, p.167).

Por sua vez, a licença ambiental está prevista no inciso II, do art. 1º, da Resolução nº 237/97 do CONAMA (BRASIL, 1997), cujo o texto a conceitua como o ato administrativo em que se definem as condicionantes ambientais para o exercício dos empreendimentos ou atividades que usem recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, e que possam causar degradação ambiental.

Para Talden Farias, “A licença ambiental é o ato administrativo que concede o direito de exercer toda e qualquer atividade utilizadora de recursos ambientais ou efetiva ou potencialmente poluidora [...]” (FARIAS, 2019, p. 187).

Paulo Affonso Leme Machado (2013, p. 322) sustenta que a licença ambiental não detém a natureza de ato administrativo definitivo e, por isso, não está abarcada pelo conceito tradicional de licença do direito administrativo.

Referente à sua natureza jurídica, se é um ato administrativo discricionário ou vinculativo, ou, se é um ato administrativo precário ou definitivo, Farias concluiu que, “O sensato é enquadrar a licença ambiental como um ato administrativo próprio, podendo ser vinculado ou discricionário, já que tem tanto características da autorização quanto da licença administrativa.” (FARIAS, 2019, p. 198).

Portanto, estabelecidos tais preceitos sobre licenciamento e licença ambiental, tem-se como essencial discorrer, de forma breve, sobre a modalidade trifásica de licenciamento ambiental e a Licença Ambiental por Compromisso.

### 2.3 O SISTEMA TRIFÁSICO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Tanto o art. 19 do Decreto nº 99.274/90 (BRASIL, 1990) como o art. 8º e incisos I, II e III, da Resolução nº 237/97 do CONAMA (BRASIL, 1997), estabelecem ao processo de licenciamento ambiental um sistema trifásico composto pela Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

Destaca-se que as definições e conceitos de cada etapa estão previstas nos incisos do art. 8º da Resolução nº 237/97 do CONAMA (BRASIL, 1997), porém, de forma sintética, Luís Paulo Sirvinskias esclarece que “A licença prévia e a licença de instalação são concedidas preliminarmente, enquanto a licença de operação é concedida em caráter final” (SIRVINSKAS, 2018, 238).

Especificamente, Édis Milaré resume a LP como “[...] um compromisso assumido pelo empreendedor de que seguirá o projeto de acordo com os requisitos determinados pelo órgão ambiental” (MILARÉ, 2019, p. 1097).

No caso da LI, o mesmo autor brevemente assinala que “Essa licença dá validade à estratégia proposta nos estudos ambientais para o trato das questões afloradas durante a fase de construção/implementação” (MILARÉ, 2019, p. 1097).

Por fim, em relação à LO, o autor assevera que essa licença “[...] enseja ao interessado o início de suas atividades” (MILARÉ, 2019, p. 1098).

Curt Trennepohl e Terence Trennepohl salientam o fato de que essas etapas “[...] não são estanques nem vinculadas entre si. A emissão da licença prévia não garante a emissão da Licença de Instalação, e nenhuma das duas é garantia da Licença de Operação” (TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2018, p. 97-98).

Inclusive, merece atenção o Parágrafo Único do art. 8º da Resolução nº 237/97 do CONAMA, pois estabelece a exceção de que “As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade” (BRASIL, 1997).

Além do sistema trifásico, o art. 9º da Resolução nº 237/97 do CONAMA (BRASIL, 1997) confere ao CONAMA, quando necessário, definir licenças ambientais específicas, desde que observadas a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou empreendimento e, também, respeitada a compatibilização do processo de licenciamento com as três etapas.

Aliás, apesar da similaridade da redação, é necessário apontar a diferença existente entre o art. 9º e o art. 12, ambos da Resolução nº 237/97 do CONAMA.

Isso porque, enquanto o art. 9º prevê a possibilidade de se definir uma licença ambiental específica, o art. 12 (BRASIL, 1997) prevê a possibilidade do órgão ambiental competente definir procedimentos específicos para as licenças ambientais, desde que respeitadas a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou empreendimento e, igualmente, observada a compatibilização do processo de licenciamento com as três etapas.

Em complemento, tem-se o § 1º do art. 12 da Resolução nº 237/97 do CONAMA (BRASIL, 1997), que faculta a simplificação do procedimento de licenciamento para empresas e atividades cujo os impactos ambientais sejam de pequeno potencial, desde que aprovados pelos respectivos Conselhos Ambientais.

Portanto, não se deve confundir a definição de uma licença ambiental específica por parte do órgão ambiental competente com o estabelecimento de um processo ambiental específico (simplificado ou não) pelo respectivo órgão.

Aliás, é importante abrir um parênteses para assinalar que a competência atribuída ao CONAMA para definir uma licença ambiental específica fica adstrita a sua competência material, ou seja, administrativa (executiva) e, portanto, apesar de limitar os órgãos competentes de definirem licenças ambientais específicas dentro de suas competências administrativas, não pode ser confundida com a competência legislativa atribuída aos Estados, conforme se exporá adiante.

#### 2.4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM FACE DA COMPETÊNCIA DO ESTADO

Conforme dispõem os incisos VI e VII do art. 23 da CF/88, tem-se que a competência material (administrativa) relativa à proteção do meio ambiente é comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988).

Sobre a competência material comum, Celso Antonio Fiorillo, Dione Mari Morita e Paulo Ferreira (2019) a definem como aquela que é conferida a todos os entes da federação que, em condições idênticas e sem excluírem os demais, exercem de forma cumulativa as obrigações que lhe são atribuídas constitucionalmente, como, por exemplo, o dever de proteção do meio ambiente.

Conforme elucida Sirvinkas, “Essa competência não envolve o poder de legislar, devendo, no entanto, observar as leis já editadas para a implementação das políticas públicas ambientais” (SIRVINKAS, 2018, p. 200).

Para os Estados, além de outras competências materiais, restou conferido o previsto no inciso XIV do art. 8º da LC nº 140/11 (BRASIL, 2011), qual seja, de promover o licenciamento ambiental, desde que respeitados os limites das ações administrativas atribuídas à União e aos Municípios conforme define a citada Lei.

No mais, conforme prevê o art. 13, *caput* e § 1º, da LC nº 140/11 (BRASIL, 2011), as licenças e as autorizações ambientais serão concedidas por um único Ente Federado, de modo que, caberão aos demais Entes, caso queiram, manifestarem-se de maneira não vinculativa no processo administrativo respectivo.

Cabe expor a observação de Farias (2019, p. 133) de que, desde a Lei nº 6.938/81, os estados se tornaram protagonistas no tocante ao Licenciamento Ambiental, o que se manteve com a LC nº 140/11 através da competência residual.

Ainda no campo constitucional, mas adentrando no tema da competência legislativa, tem-se que, nos termos do art. 24, inciso VI, da CF/88 (BRASIL, 1988), a competência para legislar sobre a proteção do meio ambiente é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal e, de acordo com inciso II do art. 30 da CF/88, tal competência no tocante os Municípios é supletiva.

Sobre esse ponto, de acordo com a dicção do § 1º do art. 24 da CF/88 (BRASIL, 1988) restará à União se limitar a fixar normas gerais, de modo que, pela redação do § 2º do art. 24 da CF/88 (BRASIL, 1988), não restará excluída a competência suplementar dos Estados sobre essas normas gerais.

Ademais, cita-se o § 3º do art. 24 da CF/88 (BRASIL, 1988), cujo a previsão garante aos Estados exercerem a competência legislativa plena a fim de atender suas singularidades, quando inexistir lei federal de cunho normativo geral.

Para Sarlet e Fensterseifer (2017a, p. 179-180), a norma constitucional, ao prever possíveis omissões ou ineficiências regulamentadoras pela União, autorizou os demais Entes a legislarem plenamente tanto sobre as normas gerais como sobre os conteúdos de natureza suplementar, visto os seus interesses regionais ou locais.

Por fim, o § 4º do art. 24 da CF/88 prevê que, advindo lei federal que trate de normas gerais anteriormente previstas por lei estadual, essa última terá a sua eficácia suspensa naquilo em que for contrária à lei federal (BRASIL, 1988).

Sarlet e Fensterseifer (2017a, p. 180) defendem que a suspensão da eficácia da lei estadual não atingirá o conteúdo suplementar da norma anterior naquilo em que essa for mais protetiva ao meio ambiente do que a lei federal.

O raciocínio feito sobre esse conjunto jurídico será de importância para a conclusão do tema, visto que a competência legislativa concorrente suplementar fora um dos alicerces que deu azo ao questionamento da inconstitucionalidade da LAC.

## 2.5 A LAC NA LEI CATARINENSE E OS SEUS MECANISMOS DE PREVENÇÃO

Inicialmente, destaca-se que pela falta de material confiável para abalizar esse tópico, ter-se-á como base apenas a Lei Estadual nº 14.675/09 e as razões arguidas na ADI nº 8000190-67.2018.8.24.0900, examinadas em tópico próprio.

A Lei nº 14.675/09 do Estado de Santa Catarina, que instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente, previa no art. 36, *caput*, o sistema trifásico de licenciamento através da Licença Ambiental Prévia (LAP), da Licença Ambiental de

Instalação (LAI) e da Licença Ambiental de Operação (LAO) (SANTA CATARINA, 2009).

O art. 1º da Lei nº 16.283/13 alterou o citado art. 36 para incluir a denominada Licença Ambiental por Compromisso (LAC) (SANTA CATARINA, 2013).

A LAC está prevista no inciso III do art. 9º da Resolução nº 98/2017 do CONSEMA-SC, da qual, inclusive, no inciso XXVIII, do art. 2º, define a LAC como o documento de licenciamento obtido em uma única etapa, preferencialmente de forma eletrônica, através de declaração do requerente de que se compromete a atender os critérios e precondições definidas pelo órgão ambiental licenciador e indispensáveis para a instalação e operação do empreendimento ou atividade (SANTA CATARINA, 2017).

Conforme será apresentado a seguir, a declaração de comprometimento feita pelo requerente não é meramente vazia, mas atrelada a critérios preventivos.

Para que o requerente obtenha a LAC, será necessário que o empreendimento ou atividade esteja listado em portaria definida pelo órgão licenciador, ainda, firmará eletronicamente uma declaração em que se compromete a atender incondicionalmente todos os critérios e condições previamente estabelecidos como, também, a apresentar as informações, plantas, projetos e estudos, tudo isso devidamente previsto em portaria expedida pelo mesmo órgão – art. 36, §§ 5º, 6º e 7º, da Lei nº 14.675/09 (SANTA CATARINA, 2009).

Ainda, o requerente se comprometerá a atender as condicionantes ambientais previamente definidas pelo órgão competente contemplando as medidas mitigadoras para a localização, implantação e operação dos empreendimentos ou das atividades – art. 36, § 8º, da Lei nº 14.675/09 - (SANTA CATARINA, 2009).

Prevê o § 11 do art. 36 que, caso seja necessário a autorização de supressão de vegetação, outorga de uso de recursos hídricos e/ou anuência de unidade de conservação, a emissão da LAC só ocorrerá se em conjunto com as demais (SANTA CATARINA, 2009).

Caso o requerente opte por realizar o pedido eletrônico de renovação da LAC, também estará sujeito a atender alguns critérios preventivos, como no caso dos incisos I, II, III e IV, do § 4º do art. 40 da Lei nº 14.675/09, pois só será possível quando: não envolva ampliação do empreendimento ou alteração do objeto da atividade; não tenha ocorrido qualquer irregularidade ambiental durante o prazo de validade da licença; tenha cumprido todas as condicionantes ambientais exigidas, e;

apresente declaração de conformidade ambiental com o atendimento das condicionantes ambientais estabelecidas (SANTA CATARINA, 2009).

Por sua vez, no caso do art. 40, § 6º, da Lei nº 14.675/09, que detém tanto um viés preventivo como repressivo, tem-se que a validade da licença ambiental poderá ser interrompida diante de fato que embarace o prosseguimento do processo licenciatório como, por exemplo, decisões judiciais, recomendações do Ministério Público e respeitadas pelo órgão ambiental competente, indeferimento de anuência ou autorização de órgão participante no processo de licenciamento, entre outros (SANTA CATARINA, 2009).

Nessa mesma lógica, o art. 36, §§ 14 e 15, da Lei nº 14.675/09 prevê que a falsidade nas declarações prestadas pelo requerente, por serem de sua inteira responsabilidade, implicará na nulidade da licença e lhe sujeitará às penalidades cabíveis (SANTA CATARINA, 2009).

Por fim, cumpre ressaltar que o ANEXO VI da Lei nº 14.675/09 prevê a lista de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental e respectivos estudos ambientais, apontando para a LAC as seguintes: avicultura; antenas de telecomunicações com estrutura ou poste; compartilhamento de estrutura em torre para antenas de telecomunicações, e; transporte rodoviário de produtos perigosos, exclusivos para o território de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2009).

Por fim, tem-se que até o momento, o órgão ambiental catarinense possibilitou a obtenção da LAC apenas para a avicultura, através da Instrução Normativa nº 28 e para o transporte rodoviário de produtos perigosos, exclusivos no território de Santa Catarina, por meio da Instrução Normativa nº 77.

## 2.6 A DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LAC

Em julho de 2018, o MPSC, ajuizou perante o TJSC, a ADI nº 8000190-67.2018.8.24.0900 em face da expressão Licença Ambiental por Compromisso, prevista no art. 36, *caput*, e §§ 4º a 15, e no art. 40, inciso IV e § 4º, todos da Lei nº 14.675/2009, por suposta violação ao art. 10, inciso VI, § 1º; art. 181 e art. 182, da Constituição do Estado de Santa Catarina, que correspondem respectivamente ao art. 24, inciso VI e §§ 1º e 2º e ao art. 225 da Constituição Federal de 1988.

Em síntese, o MPSC aduziu que o Estado, na faculdade de sua competência concorrente, ao editar a Lei nº 14.675/09, criou uma licença ambiental que pode ser

concedida por uma autodeclaração eletrônica sem qualquer controle preventivo, de modo que tal modelo teria exorbitado os limites das normas gerais editadas pela União, em especial a Lei nº 6.938/81 e a Resolução nº 237/97 do CONAMA.

Diante disso, estaria em dissonância com as regras de preservação do meio ambiente, com a compatibilização do sistema trifásico de licenciamento ambiental, com o controle prévio de impactos ambientais e com o princípio da prevenção.

Argumentou que, apesar das diferenças entre o texto do art. 9º e do art. 12, *caput* e inciso I, da Resolução nº 237/97 do CONAMA, e, desde que respeitados os critérios das normas gerais editadas pela União, não é vedado aos Estados definirem licenças ambientais específicas ou procedimentos de licenciamento ambiental específicos e/ou simplificados, por meio de leis estaduais.

Por sua vez, o Estado de Santa Catarina defendeu que a edição da Lei Estadual nº 14.675/09 não ultrapassou a competência legislativa concorrente suplementar, pois o conteúdo da referida lei não tratou de normas de cunho genérico, mas apenas complementou as normas gerais editadas pela União e que, inclusive, atendeu a Resolução nº 237/1997 do CONAMA quanto à definição de procedimentos específicos e simplificados de licenciamento ambiental.

Também, argumentou que a referida legislação observa o controle prévio de impactos ambientais em respeito ao princípio da prevenção, inclusive porque a concessão da LAC ocorrerá apenas quando atendidos previamente os critérios técnicos e jurídicos preestabelecidos pelo órgão ambiental em questão.

Contrapôs que o princípio da prevenção não é o único a ser observado e que não é plenamente soberano, de modo que deve ser ponderado com outros princípios de vieses econômicos e sociais como, por exemplo, os da livre iniciativa, dos valores sociais do trabalho, do desenvolvimento, da erradicação da pobreza e da marginalização, do livre exercício de qualquer trabalho, dentre outros.

Após avaliar os argumentos expostos, sobreveio o acórdão (SANTA CATARINA, 2019) proferido pelo TJSC que, por maioria dos votos (apenas um vencido), declarou a constitucionalidade da Lei Estadual nº 14.675/09.

O Tribunal entendeu que o conteúdo da legislação em questão não extrapolou as normas gerais estipuladas pela Lei nº 6.938/81 e pela Resolução nº 237/1997 do CONAMA, pois se ateu à complementá-las e, portanto, não excedeu a competência legislativa concorrente suplementar, maiormente porque observado a

compatibilização do sistema trifásico de licenciamento ambiental e as medidas de prevenção necessárias (SANTA CATARINA, 2019).

Especificamente sobre a competência legislativa concorrente suplementar, o TJSC elucidou que o contexto constitucional permite aos Estados, através de Lei Estadual, definirem procedimentos específicos e/ou simplificados de licenciamento ambiental e, por meio de sua legislação, autorizar o seu órgão ambiental a definir e pormenorizar tais procedimentos (SANTA CATARINA, 2019).

Quanto a alegação de ausência de controle prévio de impactos ambientais e de violação ao princípio da prevenção, o TJSC entendeu que a Lei Estadual resguardou o dever de proteção do meio ambiente (SANTA CATARINA, 2019).

Para o TJSC, a lei questionada permite que o órgão licenciador atue preventivamente, pois lhe atribuiu competências como: definir os critérios e as condições a serem atendidos previamente à concessão da LAC; estabelecer as informações, as plantas, os projetos e os estudos a serem apresentados pelos requerentes quando do pedido da LAC, e; manter o controle referente à localização, instalação e operacionalização do empreendimento ou atividade com a limitação das medidas mitigadoras de danos ambientais (SANTA CATARINA, 2019).

Por fim, denota-se que a referida ADI pende de julgamento de Recurso Extraordinário (RE) interposto pelo MPSC e, portanto, a decisão sob análise poderá ser modificada, o que poderá eventualmente impactar nos resultados apresentados.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como visto, o princípio da prevenção nos deixa claro a sua importância como preceito fundamental e constitucional de proteção e de preservação do meio ambiente, principalmente porque objetiva através dos avanços científicos e do maior conhecimento especializado e interdisciplinar evitar ou, ao menos mitigar, eventuais danos ambientais decorrentes da ação humana.

Também se evidencia que o licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental são os instrumentos que melhor materializam o princípio da prevenção.

Não resta dúvida de que o licenciamento ambiental visa estabelecer critérios e condições aos que pretendem dar início a empreendimentos ou a atividades que, por utilizarem recursos naturais e por serem consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, possam, de alguma forma, impactar negativamente no meio ambiente.

De igual forma, a definição da licença ambiental revisitada nesse estudo, nos mostra o seu papel enquanto ato administrativo de características próprias, em que se definem as condicionantes ambientais e se concede ao interessado o direito de exercer o empreendimento ou atividade aprovada pelo licenciamento ambiental.

Por sua vez, o sistema trifásico de licenciamento ambiental, composto pelas licenças prévia, de instalação e de operação, cada qual com a sua finalidade, nos evidencia que tal modelo não é absoluto, pois é permitido a definição de processos específicos e/ou de simplificação, desde que compatíveis com esse sistema.

Aliás, ser compatível com as três etapas não significa dizer que o licenciamento ambiental deva tê-las obrigatoriamente, mas sim que seja constituído de medidas eficientes e eficazes para garantir a proteção e a preservação do meio ambiente e a qualidade de vida da população, bem como observe a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou empreendimento sob avaliação.

A reanálise das competências materiais e legislativas atribuídas aos Estados no tocante a proteção e a preservação do meio ambiente também foram de suma importância para o estudo, pois através delas é que podem ser estabelecidas as diretrizes das licenças ambientais e também dos processos de licenciamento.

Quanto às competências materiais (ou seja, de natureza administrativa), ressalta-se a diferença entre a norma do art. 9º para com a do art. 12, *caput* e § 1º, da Resolução nº 237/97 que, no caso da primeira, atribui ao CONAMA a definição de novas licenças específicas e, no caso da segunda, atribui aos órgãos ambientais competentes a definição de processos administrativos específicos ou simplificados.

Resta claro que essas normas administrativas, não são capazes de impedir o Estado de exercer a competência constitucional de legislar suplementarmente as normas gerais editadas pela União, ou, plenamente na omissão dessas para, conforme seu interesse regional, legislar sobre processos administrativos específicos ou simplificados de licenciamento ambiental ou sobre licenças ambientais próprias.

Como apresentado nos resultados, a LAC se baseia na confiabilidade das informações, dados e estudos inseridos na declaração de comprometimento entregue no momento do requerimento, de modo que, com base nisso, o órgão ambiental licenciador concede a referida licença ao solicitante.

Todavia, isso não representa que a concessão da LAC ocorre de forma menos protetiva ao meio ambiente, pois, como visto, o solicitante, além de apresentar no momento do requerimento todos os critérios e condições definidas

pelo órgão ambiental licenciador, estará previamente ciente dos atos fiscalizatórios e da obrigação de contemplar medidas mitigadoras para a localização, implantação e operação dos empreendimentos ou das atividades pretendidas.

Inclusive, destaca-se que a Lei Estadual nº 14.675/09 não excluiu do órgão ambiental licenciador a sua competência para atuar de forma preventiva ou fiscalizatória em relação aos empreendimentos ou atividades abarcados pela LAC.

Muito pelo contrário, a referida legislação assegurou ao órgão ambiental estadual a competência para estabelecer os critérios e precondições necessárias para a concessão de tal licença, portanto, através de suas normativas e resoluções, cabe ao órgão licenciador a obrigação de usar de seu conhecimento científico e empírico para enquadrar a LAC nos moldes garantidores do princípio da prevenção.

No tocante aos resultados expostos a partir da fundamentação do acórdão da ADI que questionou os dispositivos que instituiu a LAC, tem-se que, apesar da pendência de julgamento de RE interposto pelo MPSC, resta demonstrado a constitucionalidade desses dispositivos nos termos dos resultados acima exibidos.

Entretanto, por uma questão de prudência, não se descarta que o resultado do julgamento seja modificado, de modo que, nesse caso, a depender das razões e dos fundamentos arguidos, o presente estudo necessitará ser revisitado para avaliar a repercussão desse eventual cenário nos resultados e na conclusão ora obtida.

Assim sendo, ficou evidenciado que a Lei Estadual nº 14.675/09, do Estado de Santa Catarina, que instituiu a LAC, fora editada em observância aos limites da competência legislativa suplementar, em compatibilidade com o sistema trifásico de licenciamento ambiental e em respeito ao princípio da prevenção por instituir em seu bojo mecanismos eficientes de atuação preventiva.

Além disso, resta demonstrado que não houve retrocesso no tocante as normas ambientais, bem como não houve prejuízo à atuação preventiva e fiscalizatória do órgão ambiental competente, sobremaneira, por lhe atribuir a competência para editar os critérios e condições a serem atendidos incondicionalmente pelo solicitante no momento do requerimento da licença.

Portanto, diante do objetivo desse estudo e dos resultados apresentados, ressalvado eventual mudança no julgamento da ADI, conclui-se que a referida LAC foi instituída com o objetivo de simplificar o processo de licenciamento ambiental.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. **Resoluções do CONAMA**, Brasília, DF, 22 dez. 1997. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 08 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 06 jun. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm)>. Acesso em: 06 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 31 ago. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa 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; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 08 dez. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2019.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito constitucional ambiental**. 5 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017a.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Princípios do direito ambiental**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017b.

FERREIRA, Paulo; FIORILLO, Celso Antonio; MORITA, Dione Mari. **Licenciamento ambiental**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 11. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

SANTA CATARINA. CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA (CONSEMA-SC). Resolução CONSEMA nº 98, de 05 de maio de 2017. Aprova, nos termos do inciso XIII, do art. 12, da Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009, a listagem das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, define os estudos ambientais necessários e estabelece outras providências. **Resoluções do CONSEMA**, Florianópolis, SC, 05 mai. 2017. Disponível em: <<http://www.sde.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/legislacao/resolucoes/654--56/file>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

SANTA CATARINA. Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. **Legislação Estadual de Santa Catarina**, Florianópolis, SC, 13 abr. 2009. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2009/14675\\_2009\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2009/14675_2009_lei.html)>. Acesso em: 12 jul. 2019.

SANTA CATARINA. Lei nº 16.283, de 20 de dezembro de 2013. Altera a Lei nº 14.675, de 2009, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. **Legislação Estadual de Santa Catarina**, Florianópolis, SC, 20 dez. 2013. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2013/16283\\_2013\\_Lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2013/16283_2013_Lei.html)>. Acesso em: 12 jul. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 8000190-67.2018.8.24.0900. Relator: Desembargadora Soraya Nunes Lins. Florianópolis, SC, 20 mar. 2019. Disponível em: <[http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=%22licen%E7a%20ambiental%20por%20compromisso%22&only\\_ementa=&frase=&id=AABAg7AAFAAJKVIAAB&categoria=acordao\\_5](http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=%22licen%E7a%20ambiental%20por%20compromisso%22&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAFAAJKVIAAB&categoria=acordao_5)>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 7. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.