

24/08/2020

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.264.738 SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
AGTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AGDO.(A/S) : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AGDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S) : PTOLOMEU BITTENCOURT JUNIOR

EMENTA: 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.

ACÓRDÃO

A Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade

RE 1264738 AGR / SC

da ata de julgamento virtual de 14 a 21/8/2020, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 24 de agosto de 2020.

Ministro LUIZ FUX - RELATOR

Documento assinado digitalmente

24/08/2020

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.264.738 SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
AGTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AGDO.(A/S) : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AGDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S) : PTOLOMEU BITTENCOURT JUNIOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de agravo interno interposto pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina contra decisão monocrática de minha lavra, cuja ementa transcrevo:

“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. ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.615. RECURSO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS NO JUÍZO RECORRIDO. IMPOSSIBILIDADE DE MAJORAÇÃO NESTA SEDE RECURSAL. ARTIGO 85, § 11, DO CPC/2015. RECURSO DESPROVIDO.” (Doc. 24)

RE 1264738 AGR / SC

O agravante sustenta que “o precedente colacionado na decisão atacada não autoriza o desprovemento monocrático do recurso, visto que os contornos da controvérsia ventilada na ADI n. 4.615 destoam das circunstâncias do caso concreto”. Argumenta que “a Lei Estadual inovou indevidamente ao criar espécie de licenciamento ambiental denominada ‘Licença Ambiental por Compromisso (LAC)’, a qual é concedida eletronicamente mediante mera declaração de compromisso firmada pelo interessado, dispensando o efetivo controle por parte do Poder Público de atividades que possam causar impactos ao meio ambiente”. Aduz que “a referida norma não trata de uma forma simplificada de licenciamento ambiental, como aquela analisada no julgamento da ADI 4.615, mas sim, de uma nova modalidade de licença não prevista na legislação federal e incompatível com a garantia do meio ambiente hígido” (Doc. 26).

É o relatório.

24/08/2020

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.264.738 SANTA CATARINA

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): A presente irresignação não merece prosperar.

O agravante sustenta que *“o precedente colacionado na decisão atacada não autoriza o desprovemento monocrático do recurso, visto que os contornos da controvérsia ventilada na ADI n. 4.615 destoam das circunstâncias do caso concreto”*. Argumenta que *“a Lei Estadual inovou indevidamente ao criar espécie de licenciamento ambiental denominada ‘Licença Ambiental por Compromisso (LAC)’, a qual é concedida eletronicamente mediante mera declaração de compromisso firmada pelo interessado, dispensando o efetivo controle por parte do Poder Público de atividades que possam causar impactos ao meio ambiente”*. Aduz que *“a referida norma não trata de uma forma simplificada de licenciamento ambiental, como aquela analisada no julgamento da ADI 4.615, mas sim, de uma nova modalidade de licença não prevista na legislação federal e incompatível com a garantia do meio ambiente hígido”* (Doc. 26).

Contudo, resta evidenciado das razões recursais que os argumentos apresentados não são capazes de infirmar a decisão hostilizada.

Deveras, o Tribunal *a quo* apreciou o mérito da controvérsia nos seguintes termos:

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

No caso dos autos, o art. 36 da Lei Estadual nº 14.675/2009 previu que o licenciamento ambiental ordinário será efetuado por meio

RE 1264738 AGR / SC

da Licença Ambiental Prévia (LAP), da Licença Ambiental de Instalação (LAI), da Licença Ambiental de Operação (LAO) e, ainda, da Licença Ambiental por Compromisso (LAC).

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

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

(...)

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

(...)

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

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

A Resolução também prevê a possibilidade de serem estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e

RE 1264738 AGR / SC

empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental.

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

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

Dessa forma, se é dado ao órgão ambiental estadual definir procedimentos específicos para as licenças ambientais, assim como complementar as normas gerais fixadas na mencionada Resolução, lhe é facultado, pelo mesmo ato normativo, criar um procedimento específico para a outorga da Licença Ambiental por Compromisso.

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

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

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

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

De outro norte, observa-se do texto normativo impugnado, que os empreendimentos ou as atividades passíveis da Licença Ambiental

RE 1264738 AGR / SC

por Compromisso serão listados em portaria específica do órgão ambiental licenciador.

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

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

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

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

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

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

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

Registre-se, por oportuno, que em busca realizada no site do Conama, observou-se estar em fase de estudo naquele Órgão o processo nº 02000.001845/2015.32, que dispõe sobre os critérios e as diretrizes gerais do licenciamento ambiental, assim como a disciplina de suas modalidades, e outros assuntos. O projeto descreve as

RE 1264738 AGR / SC

modalidades de licenciamento ambiental e, prevê, dentre elas, o licenciamento ambiental por adesão e compromisso, que muito se assemelha ao constante na legislação Estadual impugnada.

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

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

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

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

(...)

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

A referida Portaria atualiza a Instrução Normativa nº 28 – que

RE 1264738 AGR / SC

trata do licenciamento ambiental para as atividades relacionadas à avicultura –, em função de ajustes necessários à implantação da Licença Ambiental por Compromisso. Nestes termos:

(...)

Observa-se, assim, que a Licença Ambiental por Compromisso está adstrita atualmente à atividade da avicultura e em apenas algumas situações específicas. (...)

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

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

Dessa forma, denota-se que o procedimento para a concessão da Licença Ambiental por Compromisso atende o princípio da prevenção, pois há a atuação prévia do órgão ambiental ao instituir os requisitos e as condições para a sua perfectibilização.” (Doc. 7, p. 7-15 e Doc. 8, p. 3)

Nesse contexto, conforme já asseverado, o acórdão recorrido não destoaria da orientação firmada por esta Suprema Corte no sentido de que os Estados-membros possuem competência para complementar a legislação federal em matéria de licenciamento ambiental, mormente no que se refere a procedimentos ambientais simplificados para atividades e

RE 1264738 AGR / SC

empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. Confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. LEI ESTADUAL QUE VERSA SOBRE PROCEDIMENTOS AMBIENTAIS SIMPLIFICADOS. LEI Nº 14.882, DE 27.01.2011, DO ESTADO DO CEARÁ. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES.

1. O princípio norteador da repartição de competências entre os entes componentes do federalismo brasileiro é o princípio da predominância do interesse, que é aplicado não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pela Constituição Federal, mas também em interpretações que envolvem diversas matérias. Quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo.

2. O constituinte distribuiu entre todos os entes da federação as competências legislativas e materiais em matéria ambiental, de modo a reservar à União o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral e aos demais entes a possibilidade de suplementarem a legislação federal (arts. 23, VI ao VIII, e 24, VI e VIII, CF).

*3. Este Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, já se pronunciou sobre o tema, afirmando a regra de que **a matéria ambiental é disciplina de competência legislativa concorrente**, cabendo à União estabelecer as normas gerais, restando aos Estados a atribuição de complementar as lacunas da normatização federal, consideradas as situações regionais específicas. Nesse sentido: ADI 5.312, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 3.937, Rel. Min. Dias Toffoli; RE 194.704, Rel. p/ acórdão, Min. Edson Fachin.*

RE 1264738 AGR / SC

4. *A Lei nº 6.938/1981, de âmbito nacional, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, elegeu o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA como o órgão competente para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA. O CONAMA, diante de seu poder regulamentar, editou a Resolução nº 237/1997, que, em seu art. 12, § 1º, fixou que poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.*

5. *A legislação federal, retirando sua força de validade diretamente da Constituição Federal, permitiu que os Estados-membros estabelecessem procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental.*

6. *Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente.” (ADI 4.615, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 28/10/2019, grifei)*

Outrossim, concluir diversamente do Tribunal *a quo* a respeito da harmonia da legislação ambiental local com as normas federais de regência – considerado o destaque quanto à natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação – demandaria a interpretação de referidas normas infraconstitucionais, o que se revela inviável em sede de recurso extraordinário, por configurar ofensa indireta à Constituição Federal. Nesse sentido:

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Ausência de explícito prequestionamento. Inadmissibilidade. Competência legislativa concorrente. Matéria ambiental. Questão a demandar análise de normas infraconstitucionais. Ofensa meramente reflexa.

RE 1264738 AGR / SC

1. *Está sedimentado nesta Corte o entendimento de que não se admite o recurso extraordinário quando ausente o prequestionamento explícito da matéria constitucional em que fundamentado o apelo. Precedentes.*

2. *Inviável, em recurso extraordinário, a análise da legislação infraconstitucional e o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência das Súmulas nºs 279 e 280 desta Corte.*

3. *Agravo regimental não provido.” (RE 413.815-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 13/6/2012)*

Destaco, por oportuno, que não houve a intimação para apresentação de contrarrazões ao presente recurso, em obediência ao princípio da celeridade processual e por não se verificar prejuízo aos agravados, uma vez que voto pela manutenção da decisão recorrida (artigo 6º c/c artigo 9º do CPC/2015).

Ex positis, **NEGO PROVIMENTO** ao agravo interno.

É como voto.

PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.264.738

PROCED. : SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

AGTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

AGDO.(A/S) : ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

AGDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADV.(A/S) : PTOLOMEU BITTENCOURT JUNIOR (19918/SC)

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Primeira Turma, Sessão Virtual de 14.8.2020 a 21.8.2020.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Marco Aurélio, Luiz Fux, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes.

Disponibilizou processo para esta Sessão o Ministro Edson Fachin, não tendo participado do julgamento desse feito o Ministro Alexandre de Moraes por sucedê-lo na Primeira Turma.

Luiz Gustavo Silva Almeida
Secretário da Primeira Turma