



**MENSAGEM Nº 006**

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS  
DEPUTADAS E SENHORES DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 288/2022, que “Dispõe sobre a frequência de monitoramento das medições das emissões atmosféricas por fontes fixas, geradas a partir dos processos de combustão relacionados à atividade de fabricação de telhas e tijolos e de outros artigos produzidos com barro cozido”, por ser inconstitucional e contrário ao interesse público, com fundamento no Parecer nº 1/2023, da Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e no Parecer nº 36/2022, da Diretoria de Biodiversidade e Clima da Secretaria Executiva do Meio Ambiente (SEMA), órgão integrante da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE).

O PL nº 288/2022, ao invadir a competência do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), estabelecida pela Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), para dispor sobre padrões de qualidade do ar, especialmente sobre a frequência de monitoramento, assim como ao interferir em atribuições proeminentemente técnicas do Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (IMA), entidade ambiental licenciadora do Poder Executivo, está eivado de inconstitucionalidade material, dado que contraria o princípio da independência e harmonia dos Poderes, ofendendo, assim, o disposto no art. 32 da Constituição do Estado. Nesse sentido, a PGE recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

O projeto de lei em tela trata dos limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos e dos critérios para monitoramento de fontes fixas emissões de poluentes atmosféricos, o que constitui um dos instrumentos de controle ambiental, abrigado pelo art. 225, § 1º, V, da CRFB.

Consta da justificativa do projeto referência à existente Portaria IMA 222, de 29/11/2021, que “estabelece limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos e os critérios para o monitoramento de fontes fixas para as atividades de fabricação de telhas, tijolos e outros artigos de barro cozidos em operação ou que venham a operar, que possuam ou venham possuir fonte emissora de poluente atmosférico, no âmbito do licenciamento ambiental conduzido pelo IMA”.

[...]



Constata-se que o art. 1º do projeto de lei em comento praticamente repete a redação do art. 1º desta Portaria IMA 222/2021, ao declarar que ficam estabelecidos os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos e os critérios para o monitoramento de fontes fixas relacionadas à atividade de fabricação de telhas, tijolos e de outros artigos produzidos com barro cozido, em operação ou que venham a operar, que sejam emissoras de poluente atmosférico, no âmbito do licenciamento ambiental conduzido pelo Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA/SC), estendendo o alcance da normativa, porém, aos licenciamentos conduzidos por órgãos ambientais municipais.

Da mesma forma, o art. 2º, reiterando o art. 2º da dita Portaria, estipula que, enquanto não forem estabelecidos padrões de emissão atmosférica por fontes fixas na legislação estadual aplicável à atividade prevista nesta Lei, aplicar-se-ão, para fins de monitoramento, os critérios de emissões atmosféricas previstos nas Resoluções do CONAMA n. 382, de 2006, e n. 436, de 2011, de acordo com o combustível utilizado.

Quanto ao art. 3º da proposta aprovada pelo Parlamento estadual, verifica-se que cuida da periodicidade do monitoramento das fontes emissoras de poluentes, estabelecendo que a frequência de 1 (um) monitoramento para cada fonte emissora com potência térmica nominal de Megawatt (MW)  $P \leq 10$ , a ser realizado quando da renovação da Licença Ambiental de Operação (LAO). Observa-se que, pela Resolução do CONSEMA 98/2017, o prazo de validade da LAO é de 4 a 10 anos.

Conforme § 1º, para validação da frequência estabelecida no *caput* do art. 3º, se faz necessária a apresentação de histórico de monitoramento ou de medição em 4 (quatro) anos com, pelo menos, 1 (um) ensaio anual por empresa. Porém, de acordo com o § 2º, desde que obtenha a validação referida no § 1º, a empresa ficará isenta de realizar novos ensaios até a subsequente renovação da LAO, momento em que deverá realizar 1 (um) ensaio por fonte emissora, demonstrando resultado conforme as isenções forem se comprovando.

Infere-se que o objetivo, consoante se extrai justificativa, é limitar a frequência do monitoramento para cada fonte emissora com potência térmica nominal de Megawatt (MW)  $P \leq 10$ , conforme resultados anteriores favoráveis, até a subsequente renovação da LAO, cujo prazo de validade, como visto, é de no mínimo 4 anos.

Ocorre que, de acordo com a Lei n. 14.675/2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), a competência para dispor sobre padrões de qualidade do ar, bem como métodos de análise, incluindo a periodicidade de monitoramento, na esfera estadual, é do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), conforme previsão dos arts. 12, 179, 181 e 290 [...].

No exercício dessa competência, o CONSEMA editou a recente Resolução nº 190, de 1º de abril de 2022, que “estabelece as diretrizes para os limites máximos de emissões de poluentes atmosféricos de fontes fixas e critérios para o controle da Qualidade do Ar nas áreas de influência direta da atividade”.



Considerando, entre outros fundamentos, a necessidade de atender os regramentos da emissão de poluentes atmosféricos e qualidade do ar no Estado de Santa Catarina, preconizados e dispostos no art. 179, incisos I e II, e no art. 181 da Lei Estadual n. 14.675/2009 e nas Resoluções CONAMA n. 382/2006, n. 436/2011 e n. 491/2018, resolveu (art. 1º) estabelecer limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas de atividades em operação ou que venham a operar, que possuam ou venham possuir fonte emissora de poluentes atmosféricos, bem como estabelecer critérios para o controle da qualidade do ar no Estado de Santa Catarina. O capítulo V trata especificamente do monitoramento.

Por esta razão, dentro da lógica sistêmica da Política Nacional do Meio Ambiente, secundada, nesse ponto, pelo Código Estadual do Meio Ambiente, entende-se pela competência do CONSEMA para regulamentar o tema, o qual o fez por meio da referida Resolução nº 190, de 1º de abril de 2022.

[...]

Como se depreende de todo o exposto, o autógrafo de projeto de lei visa atenuar, no que toca à periodicidade dos monitoramentos, o disposto em Resolução do CONSEMA, órgão colegiado e paritário, instância superior do Sistema Estadual do Meio Ambiente, cuja competência para tratar dessa matéria, respeitadas as normas gerais constantes das Resoluções do CONAMA, decorre do disposto nos arts. 12, 179, 181 e 290 da Lei n. 14.675/2009 (Código Estadual do Meio Ambiente).

De resto, cumpre assinalar que a matéria guarda íntima relação com as atribuições técnicas do órgão ambiental licenciador, que, no Estado de Santa Catarina, é o IMA. [...]

[...]

Como se verifica, a aplicação do controle ambiental deve observar as Resoluções do CONAMA, entre elas a de n. 491/2018, e deve ser associada a critérios de capacidade de suporte do meio ambiente, ou seja, ao grau de saturação da região onde se encontra o empreendimento (cf., também, art. 2º, I, e art. 3º, I, “a”, da Resolução CONAMA 382/2006), de modo que a análise do órgão ambiental deve ser empreendida em concreto, considerando não só as características da atividade específica, mas também a capacidade de suporte da área onde está localizada o empreendimento, de modo a avaliar os efeitos sistêmicos das emissões na região.

Trata-se, pois, de atribuição tipicamente administrativa, a ser exercida de modo fundamentado conforme as circunstâncias do caso concreto, situada na esfera do Poder Executivo, de modo que não pode sofrer interferência do Poder Legislativo por meio da edição de lei de caráter abstrato, que desconsidera resoluções do CONAMA e do CONSEMA, subvertendo a lógica sistêmica do Direito Ambiental, e ignora a capacidade de suporte de cada região e o efeito sistêmico de poluição atmosférica (art. 2º, I, e art. 3º, I, “a”, da Resolução CONAMA 382/2006) a ser avaliada em estudo técnico realizado pelo órgão ambiental licenciador, de sorte que o projeto de lei fere também o princípio constitucional da independência entre os Poderes enquanto funções estatais, insculpido no art. 2º da CRFB e no art. 32 da Constituição do Estado de Santa Catarina.



## ESTADO DE SANTA CATARINA GABINETE DO GOVERNADOR

Ante o exposto, considerada a competência do CONSEMA para tratar dessa matéria, conforme arts. 12, 179, 181 e 290 do Código Estadual do Meio Ambiente (Lei n. 14.675/2009), assim como a interferência do Poder Legislativo em atribuições de caráter eminentemente técnico-administrativo, da alçada do IMA, compreende-se pela ilegalidade e pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei n. 288/2022, por violação ao princípio da independência entre os Poderes (CRFB, art. 2º).

E, nesse mesmo diapasão, a SDE, por meio da SEMA, se posicionou desfavoravelmente à aprovação do PL em questão, uma vez que apresenta contrariedade ao interesse público, conforme as seguintes razões:

Cabe observar que na justificativa apresentada pelo autor do projeto [...], é citada a Portaria IMA nº 222/2021 [...]. O proponente alega a inexistência de lei para frequência de monitoramento, motivo pelo qual submete o PL.

No entanto, de acordo com Lei nº 14.675, de 13 de abril 2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), a competência para dispor sobre padrões de qualidade do ar, bem como métodos de análise (incluindo a frequência de monitoramento) na esfera estadual é do CONSEMA [...].

Diante da competência estabelecida, o CONSEMA iniciou a discussão sobre o assunto em reunião ordinária da Câmara Técnica de Resíduos em abril de 2018. A partir de então foi criado grupo de trabalho para definição de padrões de emissão atmosférica no Estado de Santa Catarina, envolvendo esforço interinstitucional. A minuta foi apresentada e aprovada em câmaras técnicas, incluindo a CTAJ (Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos) e posteriormente, por unanimidade, na Plenária do Conselho, culminando com a regulamentação da matéria em comento por meio da Resolução nº 190, de 1º de abril de 2022, que:

“Estabelece as diretrizes para os limites máximos de emissões de poluentes atmosféricos de fontes fixas e critérios para o controle da Qualidade do Ar nas áreas de influência direta da atividade.”

Ressalta-se a participação ativa, com voz e voto, de instituições que representam o setor produtivo, a sociedade civil organizada e a academia no CONSEMA.

Por fim, cabe salientar que a Portaria IMA nº 222/2021 é anterior à resolução do CONSEMA nº 190/2022. Além disso, conforme o Código de Meio Ambiente, compete ao CONSEMA regulamentar a matéria e ao IMA aprovar os sistemas de controle de poluição enquanto não houvesse a regulamentação.

Ao analisar o Projeto de Lei nº 288/2022, [...] opinamos pelo veto total por encontrar-se em contrariedade ao interesse público em razão da incompatibilidade com a legislação ambiental e com competências dos órgãos do Sistema Estadual do Meio Ambiente - SISEMA.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**

Essas, senhoras Deputadas e senhores Deputados, são as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 6 de janeiro de 2023.

**JORGINHO DOS SANTOS MELLO**  
Governador do Estado



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **5RM3K70L**

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



**JORGINHO DOS SANTOS MELLO** (CPF: 250.XXX.199-XX) em 09/01/2023 às 11:27:16

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 11:06:20 e válido até 02/01/2123 - 11:06:20.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4ODAyXzE4ODEyXzlwMjFfNVJNM0s3MEw=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018802/2022** e o código **5RM3K70L** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 288/2022**

Dispõe sobre a frequência de monitoramento das medições das emissões atmosféricas por fontes fixas, geradas a partir dos processos de combustão relacionados à atividade de fabricação de telhas e tijolos e de outros artigos produzidos com barro cozido.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

**DECRETA:**

Art. 1º Ficam estabelecidos os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos e os critérios para o monitoramento de fontes fixas relacionadas à atividade de fabricação de telhas, tijolos e de outros artigos produzidos com barro cozido, em operação ou que venham a operar, que sejam emissoras de poluente atmosférico, no âmbito do licenciamento ambiental conduzido pelo Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA/SC) ou por órgãos ambientais municipais.

Art. 2º Enquanto não forem estabelecidos padrões de emissão atmosférica por fontes fixas, na legislação estadual aplicável à atividade prevista nesta Lei, aplicar-se-ão, para fins de monitoramento, os critérios de emissões atmosféricas previstos nas Resoluções do CONAMA nº 382, de 2006, e nº 436, de 2011, de acordo com o combustível utilizado.

Art. 3º Fica estabelecida a frequência de 1 (um) monitoramento para cada fonte emissora com potência térmica nominal de Megawatt (MW)  $P \leq 10$ , a ser realizado quando da renovação da Licença Ambiental de Operação (LAO) na hipótese de combustão relacionada à atividade de fabricação de telhas, tijolos e de outros artigos produzidos com barro cozido.

§ 1º Para validação da frequência estabelecida no *caput*, se faz necessária a apresentação de histórico de monitoramento ou de medição em 4 (quatro) anos com, pelo menos, 1 (um) ensaio anual por empresa.

§ 2º Desde que obtenha a validação referida no § 1º, a empresa ficará isenta de realizar novos ensaios até a subsequente renovação da LAO, momento em que deverá realizar 1 (um) ensaio por fonte emissora, demonstrando resultado conforme as isenções forem se comprovando.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 20 de dezembro de 2022.

Deputado **MOACIR SOPELSA**  
Presidente



PARECER 36/2022/SEMA/DBIC

Florianópolis, 22 de dezembro de 2022.

**Processo nº SCC 18807/2022**

**ASSUNTO:** Parecer em atenção à solicitação via Ofício nº 1376/CC-DIAL-GEMAT de 20 de dezembro de 2022.

## **1. DO OBJETO**

O presente documento apresenta parecer técnico elaborado pela Diretoria de Biodiversidade e Clima (DBIC) e pela Secretaria do Fórum Catarinense de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade (FCMCG) a respeito da **existência ou não de contrariedade ao interesse público** do autógrafo do Projeto de Lei nº 288/2022, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Dispõe sobre a frequência de monitoramento das medições das emissões atmosféricas por fontes fixas, geradas a partir dos processos de combustão relacionados à atividade de fabricação de telhas e tijolos e de outros artigos produzidos com barro cozido”.

## **2. DA ANÁLISE**

Não se registra que o Executivo tenha sido diligenciado a respeito da matéria para a redação do Projeto de Lei nº 288/2022. O PL tramitou nas Comissões de Constituição e Justiça, Finanças e Meio Ambiente nas quais os relatores apresentaram pareceres favoráveis à sua redação. Todos os pareceres foram aprovados por unanimidade, de forma que o projeto original não sofreu nenhuma alteração.

Cabe observar que na justificção apresentada pelo autor do projeto, Deputado Marcos Vieira, é citada a Portaria IMA nº 222/2021 que estabelece limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos e os critérios para o monitoramento de fontes fixas para as atividades de fabricação de telhas, tijolos e outros artigos de barro cozidos em operação ou que venham a operar, que possuam ou venham possuir fonte emissora de poluente



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável**  
**Secretaria Executiva do Meio Ambiente - SEMA**  
**Diretoria de Biodiversidade e Clima - DBIC**

atmosférico, no âmbito do licenciamento ambiental conduzido pelo IMA. O proponente alega a inexistência de lei para frequência de monitoramento, motivo pelo qual submete o PL.

No entanto, de acordo com lei nº 14.675, de 13 de abril 2009 (Código Estadual do Meio Ambiente) a competência para dispor sobre padrões de qualidade do ar bem como métodos de análise (incluindo a frequência de monitoramento) na esfera estadual é do CONSEMA, conforme os excertos a seguir:

*Art. 12. O CONSEMA tem por finalidade orientar as diretrizes da Política Estadual do Meio Ambiente, competindo-lhe:*

[...]

*II – estabelecer critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente;*

[...]

*Art. 179. A definição dos padrões de qualidade do ar deve ser aquela prevista em normas federais, cabendo ao CONSEMA estabelecer padrões adicionais aos existentes no âmbito federal.*

[...]

*Art. 181. Cabe ao CONSEMA regulamentar os padrões de emissões atmosféricas por fontes estacionárias, bem como os métodos de análise e emissão.*

[...]

*Art. 290. Compete ao CONSEMA:*

*l – no prazo de 1 (um) ano, a contar da publicação desta Lei, regulamentar:*

[...]

*c) os padrões de qualidade do ar;*

[...]

**Grifo nosso**

Diante da competência estabelecida, o CONSEMA iniciou a discussão sobre o assunto em reunião ordinária da Câmara Técnica de Resíduos em abril de 2018. A partir de então foi criado grupo de trabalho para definição de padrões de emissão atmosférica no estado de Santa Catarina, envolvendo esforço interinstitucional. A minuta foi apresentada e aprovada em câmaras técnicas, incluindo a CTAJ (Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos) e posteriormente, por unanimidade, na Plenária do Conselho, culminando com a regulamentação da matéria em comento por meio da Resolução nº 190, de 1º de abril de 2022, que:

***Estabelece as diretrizes para os limites máximos de emissões de poluentes atmosféricos de fontes fixas e critérios para o controle da Qualidade do Ar nas áreas de influência direta da atividade.***

Ressalta-se a participação ativa, com voz e voto, de instituições que representam o setor produtivo, a sociedade civil organizada e a academia no CONSEMA.



### **3. DA CONCLUSÃO**

Por fim, cabe salientar que a Portaria IMA nº 222/2021 é anterior à resolução do CONSEMA nº 190/2022. Além disso, conforme o Código de Meio Ambiente, compete ao CONSEMA regulamentar a matéria e ao IMA, aprovar os sistemas de controle de poluição enquanto não houvesse a regulamentação.

Ao analisar o Projeto de Lei nº 288/2022, que “Dispõe sobre a frequência de monitoramento das medições das emissões atmosféricas por fontes fixas, geradas a partir dos processos de combustão relacionados à atividade de fabricação de telhas e tijolos e de outros artigos produzidos com barro cozido” opinamos pelo **veto total** por encontrar-se em **contrariedade ao interesse público** em razão da incompatibilidade com a legislação ambiental e as com competências dos órgãos do Sistema Estadual do Meio Ambiente - SISEMA.

É o parecer, salvo melhor juízo.

*(assinado digitalmente)*

**CRISTIANE CASINI BITENCOURT**  
Secretária do Fórum Catarinense de  
Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade

*(assinado digitalmente)*

**ANA LETICIA ARAUJO DE AQUINO BERTOGLIO**  
Gerente de Mudanças Climáticas e  
Desenvolvimento Sustentável

De acordo com o parecer.

*(assinado digitalmente)*

**LEONARDO SCHORCHT BRACONY PORTO FERREIRA**  
Secretário Executivo do Meio Ambiente



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **G2M5I5B4**

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

- ✓ **ANA LETÍCIA ARAÚJO DE AQUINO BERTOGLIO** (CPF: 210.XXX.188-XX) em 22/12/2022 às 19:53:34  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:16:09 e válido até 13/07/2118 - 13:16:09.  
(Assinatura do sistema)
  
- ✓ **LEONARDO SCHORCHT BRACONY PORTO FERREIRA** (CPF: 333.XXX.848-XX) em 22/12/2022 às 20:19:54  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 14/04/2020 - 15:26:24 e válido até 14/04/2120 - 15:26:24.  
(Assinatura do sistema)
  
- ✓ **CRISTIANE CASINI BITENCOURT** (CPF: 182.XXX.538-XX) em 22/12/2022 às 21:20:11  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 22/11/2021 - 17:43:16 e válido até 22/11/2121 - 17:43:16.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4ODA3XzE4ODE3XzlwMjJfRzJNNUk1QjQ=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018807/2022** e o código **G2M5I5B4** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL  
GABINETE DO SECRETÁRIO

Ofício nº 515/2022/SDE/GABS  
Processo SCC 18807/2022

Florianópolis, 23 de dezembro de 2022.

Senhor Gerente,

Cumprimentando-o cordialmente, em atenção aos termos do Ofício nº 1376/CC-DIAL-GEMAT, oriundo da Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, que encaminha, para exame e emissão de parecer, o autógrafo do Projeto de Lei nº 288/2022, que “Dispõe sobre a frequência de monitoramento das medições das emissões atmosféricas por fontes fixas, geradas a partir dos processos de combustão relacionados à atividade de fabricação de telhas e tijolos e de outros artigos produzidos com barro cozido”, sirvo-me do presente para encaminhar a manifestação desta Pasta, dentro da esfera de suas competências, por meio do Parecer nº 36/2022/SEMA/DBIC (fls. 3-5), oriundo da Diretoria de Biodiversidade e Clima da Secretaria Executiva do Meio Ambiente e do Parecer SDE/COJUR nº 43/2022 (fls. 6-8), oriundo da Consultoria Jurídica, cujos teores ratifico, sugerindo, no que cabe a esta Secretaria, consulta ao Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), ressaltando a importância da manifestação do IMA, nos termos do art. 2º, da Lei nº 17.354, de 20 de dezembro de 2017.

No mais, coloco-me à disposição para eventuais novos esclarecimentos.

Atenciosamente,

*(assinado digitalmente)*

**JAIRO LUIZ SARTORETTO**  
Secretário de Estado

Senhor  
RAFAEL REBELO DA SILVA  
Gerente de Mensagens e Atos Legislativos  
Casa Civil  
Nesta

Rod. SC 401, km 5, nº 4756 - Ed. Office Park -Bloco 2 - 2º andar - Saco Grande II  
88032-005 - Florianópolis - SC  
Fone:(48) 3665 4200 - [sde@sde.sc.gov.br](mailto:sde@sde.sc.gov.br) - [www.sde.sc.gov.br](http://www.sde.sc.gov.br)





## Assinaturas do documento



Código para verificação: **WC41I4P5**

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



**JAIRO LUIZ SARTORETTO** (CPF: 182.XXX.199-XX) em 23/12/2022 às 17:31:37

Emitido por: "SGP-e", emitido em 20/05/2021 - 18:48:17 e válido até 20/05/2121 - 18:48:17.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4ODA3XzE4ODE3XzlwMjJfV0M0MUK0UDU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018807/2022** e o código **WC41I4P5** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



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

**PARECER N. 1/2023-PGE**

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência:** SCC 18805/2022

**Assunto:** Autógrafo do Projeto de Lei n. 288/2022

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessada:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Autógrafo. Projeto de Lei n. 288/2022, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre a frequência de monitoramento das medições das emissões atmosféricas por fontes fixas, geradas a partir dos processos de combustão relacionados à atividade de fabricação de telhas e tijolos e de outros artigos produzidos com barro cozido”, no âmbito do licenciamento ambiental conduzido pelo Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA/SC) ou por órgãos ambientais municipais. Controle de emissão de poluentes. Incumbência do Poder Público. CRFB, art. 225, § 1º, V. Competência legislativa concorrente sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (CRFB, art. 24, VI, §§ 1º e 2º). Política Nacional do Meio Ambiente. Lei n. 6.938/81, art. 8º, VII. Limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas. Capacidade de suporte. Métodos e da periodicidade do monitoramento das emissões. Necessária observância das Resoluções CONAMA 382/2006, 436/2011 e 491/2018. Portaria IMA 222, de 2021. Lei n. 14.675/2009 - Código Estadual do Meio Ambiente, arts. 12, 179, 181 e 290. Competência do CONSEMA. Posterior Resolução n. 190, de 2022. Interferência do Poder Legislativo em atribuições de caráter eminentemente técnico-administrativo, da alçada do IMA. Violação ao princípio da independência entre os Poderes (CRFB, art. 2º). Inconstitucionalidade e ilegalidade da proposição em sua integralidade.

Senhor Procurador-Geral do Estado,

## **RELATÓRIO**

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício n. 1374/CC-DIAL-GEMAT, de 20 de dezembro de 2022, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei n. 288/2022, de origem parlamentar, que “Dispõe sobre a frequência de monitoramento das medições das emissões atmosféricas por fontes fixas, geradas a partir dos processos de combustão relacionados à atividade de fabricação de telhas e tijolos e de outros artigos produzidos com barro cozido”.

Eis o teor do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa, disponível no processo SCC 18.802/2022:

Art. 1º Ficam estabelecidos os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos e os critérios para o monitoramento de fontes fixas relacionadas à atividade de fabricação de telhas, tijolos e de outros artigos produzidos com barro cozido, em operação ou que venham a operar, que sejam emissoras de poluente atmosférico, no âmbito do licenciamento ambiental conduzido pelo Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA/SC) ou por órgãos ambientais municipais.



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

Art. 2º Enquanto não forem estabelecidos padrões de emissão atmosférica por fontes fixas, na legislação estadual aplicável à atividade prevista nesta Lei, aplicar-se-ão, para fins de monitoramento, os critérios de emissões atmosféricas previstos nas Resoluções do CONAMA n. 382, de 2006, e n. 436, de 2011, de acordo com o combustível utilizado.

Art. 3º Fica estabelecida a frequência de 1 (um) monitoramento para cada fonte emissora com potência térmica nominal de Megawatt (MW)  $P \leq 10$ , a ser realizado quando da renovação da Licença Ambiental de Operação (LAO) na hipótese de combustão relacionada à atividade de fabricação de telhas, tijolos e de outros artigos produzidos com barro cozido.

§ 1º Para validação da frequência estabelecida no caput, se faz necessária a apresentação de histórico de monitoramento ou de medição em 4 (quatro) anos com, pelo menos, 1 (um) ensaio anual por empresa.

§ 2º Desde que obtenha a validação referida no § 1º, a empresa ficará isenta de realizar novos ensaios até a subsequente renovação da LAO, momento em que deverá realizar 1 (um) ensaio por fonte emissora, demonstrando resultado conforme as isenções forem se comprovando.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente que a indústria catarinense do setor ceramista "enfrenta, atualmente, a exigência de apresentação de vários ensaios para monitoramento de emissão de poluentes atmosféricos em seus fornos, mesmo diante resultados positivos ao longo de anos". Frisa que "a presente proposição decorre de inúmeras reuniões com participação do Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina - IMA e os Ceramistas de Santa Catarina que consensuaram com a redação que ora se apresenta", e que "corroborando com esse entendimento o Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina - IMA editou Portaria IMA n. 222, de 29 de novembro de 2021 no mesmo norte, regulamentando internamente a matéria em voga, todavia, inexistente, até o momento, lei prevendo a frequência de monitoramento das medições das emissões atmosféricas por fontes fixas às Cerâmicas produtoras de telhas e tijolos com barro cozido, razão apresenta-se o presente visando a lei pertinente".

É o relato do necessário.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

A presente manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) tem como propósito orientar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Governador, na fase de deliberação executiva do processo legislativo. Essa fase compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto aprovado pelo Parlamento, consoante a dicção do art. 54, *caput* e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC). Eis o teor dos dispositivos mencionados:

Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.

§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador do Estado importará em sanção.



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

Sobre o parâmetro da análise a ser feita por esta Procuradoria, o Decreto Estadual n. 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, prevê, nestes termos:

Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:

I – à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;

II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público; e [...]

Dessa forma, observa-se que a análise da PGE se restringe unicamente à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da Administração Pública consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Passa-se, portanto, ao exame da constitucionalidade e legalidade do autógrafo.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), no art. 225 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*. Esse direito fundamental possui dupla dimensão, a subjetiva, consistente no direito subjetivo de reclamar em juízo a sua defesa, seja contra o Estado seja em face de particular, e a objetiva, consubstanciada no dever do Poder Público, no âmbito de sua competência legislativa ou executiva, de agir criando as condições para a sua efetivação.

Nessa ótica, a CRFB previu que, para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público, entre outras obrigações previstas no § 1º do art. 225, as de *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* (inciso V).

Como acentua Édis Milaré, "permite-se, aqui, a interferência do Poder Público nas atividades econômicas de domínio privado para impedir práticas danosas à saúde da população, à saúde ambiental e ao meio ambiente em seu conjunto". E acrescenta que, decompondo o objeto da ação controladora do Poder Público, "verifica-se que não apenas as *substâncias nocivas* são proscritas, mas, ainda, *técnicas e métodos* danosos à qualidade de vida e ao meio ambiente". (*Direito do Ambiente*. 11 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 191).

E o art. 170 declara que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados determinados princípios, dentre os quais a *defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação* (inciso VI).

O art. 24, VI, da CRFB, atribui competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal em matéria de proteção do meio ambiente e controle da poluição, cabendo à União editar normas de caráter geral (§1º) e aos Estado a competência suplementar, conforme as peculiaridades regionais.

Nesse sentido, a Lei nacional nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, prevê que esta tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos, entre outros princípios elencados no art. 2º: II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; e VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental. Dentre os objetivos, a Política Nacional do Meio Ambiente visará ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais (art. 4º, III).



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

São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, de acordo com o art. 9º, entre outros: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; III - a avaliação de impactos ambientais; e IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Como órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), tem a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (art. 6º, II). Por sua vez, os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA (§ 1º).

Pelo art. 8º, compete ao CONAMA, entre outros: I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, *normas* e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; e VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

A Lei nº 6.938/1981 é regulamentada pelo Decreto nº 99.274/1990, que disciplina o funcionamento do CONAMA, detalhando o exercício das suas competências, e cujo art. 7º, XVIII, estabelece competir-lhe “deliberar, sob a forma de *resoluções*, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente”.

A função normativa confiada pelo legislador ao CONAMA em matéria de proteção ambiental já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 458/2013. CABIMENTO. OFENSA DIRETA. ATO NORMATIVO PRIMÁRIO, GERAL E ABSTRATO. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DIREITO FUNDAMENTAL. PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO E DA PRECAUÇÃO. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. 1. A Resolução impugnada é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade. 2. Disciplina que conduz justamente à conformação do amálgama que busca adequar a proteção ambiental à justiça social, que, enquanto valor e fundamento da ordem econômica (CRFB, art. 170, caput) e da ordem social (CRFB, art. 193), protege, ao lado da defesa do meio ambiente, o valor social do trabalho, fundamento do Estado de Direito efetivamente democrático (art. 1º, IV, da CRFB), e os objetivos republicanos de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Art. 3º, I e III). 3. Deve-se compreender o projeto de assentamento não como empreendimento em si potencialmente poluidor. Reserva-se às atividades a serem desenvolvidas pelos assentados a consideração acerca do potencial risco ambiental. Caberá aos órgãos de fiscalização e ao Ministério Público concretamente fiscalizar eventual vulneração do meio ambiente, que não estará na norma abstrata, mas na sua aplicação, cabendo o recurso a outras vias de impugnação. Precedentes. 4. É assim que a resolução questionada não denota retrocesso inconstitucional, nem vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente. 5. Ação direta julgada improcedente. (ADI 5547/DF, Relator Ministro Edson Fachin, j. 22.9.2020, DJe 06.10.2020)

Em recente julgado, embora desta feita em sede de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), a Suprema Corte decidiu sobre a competência do CONAMA à luz dos incisos IV e V do § 1º do art. 225 da Carta Magna:



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

EMENTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AFRONTA AO ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA [...] 7. Ao disciplinar condições, critérios, procedimentos e limites a serem observados no licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para a atividade de coprocessamento de resíduos, a Resolução CONAMA nº 499/2020 atende ao disposto no art. 225, § 1º, IV e V, da CF, que exige estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente e impõe ao Poder Público o controle do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. [...] Improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 499/2020. (ADPF 749, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-001 DIVULG 07-01-2022 PUBLIC 10-01-2022)

Naturalmente, o poder normativo atribuído ao CONAMA pela respectiva lei instituidora, como explicitado pela Ministra Rosa Weber nesta mesma ADPF 749, "consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador no sentido da implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação ambiental". Em outras palavras, "a orientação seguida pelo Administrador deve necessariamente mostrar-se compatível com a ordem constitucional de proteção do patrimônio ambiental". Concluiu-se, pois, que "eventualmente falhando nesse dever de justificação, expõe-se a atividade normativa do ente administrativo ao controle jurisdicional da sua legitimidade".

Destarte, como assentado pelo STF, "pela natureza de normas gerais, essas disposições são necessariamente aplicáveis aos procedimentos de licenciamento ambiental realizados nos Estados" (ADI 6650, Rel. Min. Cármen Lúcia). Ainda:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. **LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA. DISPENSA DE OBTENÇÃO DAS LICENÇAS PRÉVIAS, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO, ESTABELECIDAS PELO CONAMA (INC. I DO ART. 8º DA LEI N. 6.938/1981). OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. (ADI 5475, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 20/04/2020)**

[...]

Nas normas nacionais, prescreveu-se, portanto, a necessidade de concessão de licença ambiental em todas as fases dos empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente, do planejamento ao início de funcionamento. **Pela natureza de normas gerais, essas disposições são necessariamente aplicáveis aos procedimentos de licenciamento ambiental realizados nos estados.** (grifou-se)

No uso de suas competências, o CONAMA editou a RESOLUÇÃO CONAMA n. 382, de 2006, que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas, com a seguinte fundamentação:

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das competências que lhe são conferidas pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto n. 99.274, de 6 de julho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, anexo à Portaria no 168, de 10 de junho de



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

2005, e Considerando o disposto na Resolução CONAMA no 5, de 15 de junho de 1989, que estabelece o Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar - PRONAR;

Considerando os altos níveis de poluição atmosférica já alcançados, principalmente nas regiões metropolitanas, e seus reflexos negativos sobre a saúde, o meio ambiente e a economia;

Considerando a crescente industrialização de várias regiões do país com o conseqüente aumento do nível de emissões atmosféricas e da degradação da qualidade do ar;

Considerando a necessidade de compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

**Considerando a necessidade de se estabelecer base de referência nacional sobre limites de emissão de poluentes atmosféricos, visando coibir excessos não condizentes com a defesa do meio ambiente;**

Considerando a necessidade de se estabelecer estratégias para o controle e recuperação da qualidade do ar e a prevenção de sua degradação;

**Considerando a necessidade de se estabelecer critérios orientadores para definição dos limites de emissão de poluentes atmosféricos e prover os órgãos ambientais de instrumentos adequados para análise de processos e licenciamento de empreendimentos;**

Considerando que a poluição deve ser controlada **na fonte**, seja por meio de equipamentos de controle do tipo “fim de tubo”, seja utilizando processos menos poluidores, em razão do Princípio de Prevenção à Poluição;

Considerando que existem tecnologias disponíveis para a redução da emissão de poluentes para diversos processos produtivos;

**Considerando que os estados possuem níveis diferenciados de industrialização e de poluição do ar, cabendo aos órgãos ambientais estaduais e locais estabelecerem, quando for o caso, limites de emissão mais restritivos;**

Considerando que o atendimento aos limites de emissões de poluentes atmosféricos objetiva minimizar os impactos sobre a qualidade do ar e, assim, proteger a saúde e o bem estar da população;

Considerando que a determinação de limites nacionais de emissão atmosférica deve também levar em conta seu custo e o impacto deste nas economias regionais, resolve:

Art. 1º Estabelecer limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas.

Parágrafo único. Os limites são fixados por poluente e por tipologia de fonte conforme estabelecido nos anexos desta Resolução.

Art. 2º Para o estabelecimento dos limites de emissão de poluentes atmosféricos são considerados os seguintes critérios mínimos:

**I - o uso do limite de emissões é um dos instrumentos de controle ambiental, cuja aplicação deve ser associada a critérios de capacidade de suporte do meio ambiente, ou seja, ao grau de saturação da região onde se encontra o empreendimento;**

**II - o estabelecimento de limites de emissão deve ter como base tecnologias ambientalmente adequadas, abrangendo todas as fases, desde a concepção,**



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

instalação, operação e manutenção das unidades bem como o uso de matérias-primas e insumos;

III - adoção de tecnologias de controle de emissão de poluentes atmosféricos técnica e economicamente viáveis e acessíveis e já desenvolvidas em escala que permitam sua aplicação prática;

IV - possibilidade de diferenciação dos limites de emissão, em função do porte, localização e especificidades das fontes de emissão, bem como das características, carga e efeitos dos poluentes liberados; e

V - informações técnicas e mensurações de emissões efetuadas no País bem como o levantamento bibliográfico do que está sendo praticado no Brasil e no exterior em termos de fabricação e uso de equipamentos, assim como exigências dos órgãos ambientais licenciadores.

Art. 3º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Definições referentes às fontes de emissão:

a) Capacidade de suporte: a capacidade da atmosfera de uma região receber os remanescentes das fontes emissoras de forma a serem atendidos os padrões ambientais e os diversos usos dos recursos naturais;

b) Controle de emissões: procedimentos destinados à redução ou à prevenção da liberação de poluentes para a atmosfera;

Em complemento, o CONAMA editou a RESOLUÇÃO n. 436, de 2011, que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas instaladas ou com pedido de licença de instalação anteriores a 2 de janeiro de 2007.

Registre-se, também, que em 2018 foi publicada a Resolução CONAMA n. 491 que dispõe sobre os padrões de qualidade do ar no Brasil, revogando a Resolução CONAMA n. 03/1990.

Consoante sublinhado, as Resoluções baseiam-se na necessidade de se estabelecer base de referência nacional sobre limites de emissão de poluentes atmosféricos, visando coibir excessos não condizentes com a defesa do meio ambiente, ar, cabendo aos órgãos ambientais estaduais e locais estabelecerem, quando for o caso, limites de emissão mais restritivos, considerando que os estados possuem níveis diferenciados de industrialização e de poluição do ar.

Esta diretriz do CONAMA está em total consonância com os direitos fundamentais à saúde (art. 196) e ao meio ambiente (art. 225) e com a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica (art. 170, VI), conforme a orientação assentada pelo STF acerca da repartição das competências em matéria de saúde e meio ambiente.

Com efeito, é imperioso ressaltar que o legislador estadual exerce a competência concorrente para complementar a legislação federal, entretanto não pode ir de encontro aos preceitos gerais editado no âmbito da União. Nas hipóteses em que há extravasamento da competência estadual por violação de normas gerais, existe vício de inconstitucionalidade. Na inteligência do STF, tem-se:

[...] A Constituição de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. Compete à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido em norma geral, mas sim o suplementar (art. 24, § 2º). Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao



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

exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei. [...] (ADI 3.356/PE, rel. p/ o acórdão Min. Dias Toffoli, j. 30.11.2017).

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

Importa enfatizar, aqui, que se pode confundir a competência legislativa concorrente (art. 24 da CFRB) com a competência material (administrativa ou executiva) comum dos entes da Federação, estabelecida no art. 23 da Carta Magna, cujo parágrafo único impõe a cooperação tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, e foi regulamentado pela Lei Complementar n. 140/2011, que fixa normas para a cooperação nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum, notadamente as competências para o licenciamento e a fiscalização decorrente do poder de polícia ambiental. Essas competências materiais ou administrativas são, na prática, limitadas e condicionadas pelos atos decorrentes do exercício da competência legislativa da União em matéria de normas gerais.

No exercício da competência suplementar estadual (CRFB, art. 24, § 2º), voltada às peculiaridades regionais, os Estados não devem, no que diz respeito à proteção da saúde de todos e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, editar disposições menos protetivas do que aquelas fixadas no âmbito da União, mitiga a proteção ambiental estabelecida como referência mínima nacional.

É relevante destacar que o federalismo cooperativo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, devendo prevalecer a medida editada no exercício de competência concorrente suplementar, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, quando realize a maior proteção dos bens fundamentais como saúde (art. 196 da CRFB) e a proteção do meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225 da CRFB).

Na Representação 1.153 (RTJ 115/1008), no Caso dos Agrotóxicos ou do DDT, o Ministro Francisco Rezek observou, de modo acurado:

Seria flagrante despropósito, contudo, entender que as normas federais estabelecem limites máximos à proteção da saúde, quando na realidade essas normas constituem um piso, a partir do qual cada Estado desdobrará, na conformidade de suas condições e interesses próprios, o patrimônio legislativo. Não há como conceber possa a União, valendo-se da regra que permite estabelecer normas de defesa e proteção da saúde, fixar limites a esse empenho protetivo – porventura mais firme em algumas unidades da federação – em nome da salvaguarda de outros valores, de outros bens jurídicos que não a própria saúde. Assim, neste exato domínio, jamais poderia reputar-se ofensivo à Constituição a lei estadual que multiplicasse as cautelas e os métodos de defesa da saúde, salvo quando ofensiva a outra norma constitucional, concebida para preservar valor jurídico diverso.

Em matéria de proteção ao meio ambiente, a jurisprudência do STF admite que a legislação dos demais entes federativos seja mais restritiva do que a legislação da União veiculadora de normas gerais. A propósito, decidiu o STF na ADI 5996, em acórdão de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes (j. em 15/04/2020):

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE



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

PESSOAL, PERFUMES E SEUS COMPONENTES. **COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.** 1. **As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.** 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF). 4. **A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Precedentes.** 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente. (grifou-se)

Depreende-se dessa orientação a legitimidade da elaboração de leis pelo Estado, que, no exercício de sua competência concorrente relativa à proteção e defesa da saúde e conservação da natureza/proteção do meio ambiente essencial à sadia qualidade de vida, e com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, eventualmente sejam mais protetivas desses bens constitucionais fundamentais, e tendentes a realizar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil definidos pelo art. 3º da CRFB. Nesse sentido: ADI 3937, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator para o acórdão Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2019; RE 194.704, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Red. para o acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 17/11/2017; ADPF 101, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 4/6/2012.

Inversamente, em se tratando de norma afeta à proteção ao meio ambiente e à saúde pública, não é dado aos Estados estabelecerem, no âmbito da competência concorrente suplementar, e de acordo com suas peculiaridades regionais, normas menos protetivas que a referência mínima nacional, flexibilizando as disposições normativas federais. O STF vem entendendo, pois, que a competência legislativa estadual em matéria de meio ambiente não pode ser exercida de modo a enfraquecer, diminuir ou atenuar a proteção desses valores constitucionais e do direito fundamental correspondente. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. §§ 1º, 2º E 3º DO ART. 29 DA LEI N. 14.675, DE 13.4.2009, ALTERADA PELA LEI N. 17.893, DE 23.1.2020, DE SANTA CATARINA. DISPENSA E SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA A CÉU ABERTO. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da



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

ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes. 2. É formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina ao instituir dispensa e licenciamento simplificado ambiental para atividades de lavra a céu aberto. 3. A dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República. 4. **O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o caput do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina. (ADI 6650, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, j. em 27/04/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE SIMPLIFICA LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA GARIMPEIRA, INCLUSIVE COM USO DE MERCÚRIO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE JAZIDAS, MINAS E OUTROS RECURSOS MINERAIS. 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 simplifique o licenciamento ambiental para atividades de lavra garimpeira, esvaziando o procedimento previsto em legislação nacional. Precedentes.** 3. Compete privativamente à União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (art. 22, XII, da CF), em razão do que incorre em inconstitucionalidade norma estadual que, a pretexto de regulamentar licenciamento ambiental, regulamenta aspectos da própria atividade de lavra garimpeira. Precedentes. 4. Medida cautelar confirmada. Ação julgada procedente. (ADI 6672, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. em 15/9/2021)

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

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 182, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. CONTRARIEDADE AO ARTIGO 225, § 1º, IV, DA CARTA DA REPÚBLICA. A norma impugnada, ao dispensar a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal. Ação julgada procedente, para declarar



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

a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque. (ADI 1.089, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ de 10/8/2001)

A propósito, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer recordam a orientação que vem do STF, que é no sentido de reprimir a lei estadual menos protetiva do que a federal:

O licenciamento ambiental também foi objeto de discussão em matéria de competência legislativa. Entretanto, aqui a questão é um pouco diversa de outros temas, pois a postura dos entes federativos periféricos, notadamente no âmbito estadual, foi quase sempre no sentido de 'relativizar' a legislação existente no âmbito federal sobre o tema, ou seja, buscando estabelecer um padrão normativo "menos protetivo", ao contrário do que se viu nos exemplos da energia nuclear e dos agrotóxicos, quando a atuação do Estado-membro se deu no sentido de ampliar o nível de proteção ambiental. Nesse sentido, no julgamento da ADI 1.086-7/SC, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, o STF entendeu inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado de Santa Catarina que dispensava a elaboração de estudo de impacto ambiental no caso de áreas de reflorestamento ou reflorestamento para fins empresariais, de modo a criar exceção incompatível com o disposto no art. 225, § 1º, IV, da CF/1988. É de tal julgado do STF que se extrai passagem do voto do Ministro Sepúlveda Pertence, citada em diversos trabalhos científicos sobre competência legislativa ambiental, onde o ilustre Ministro consigna que 'não pode a Constituição Estadual, por conseguinte, excetuar ou dispensar nessa regra, ainda que, dentro de sua competência supletiva, pudesse criar formas mais rígidas de controle. Não formas mais flexíveis ou permissivas'. (*Curso de direito ambiental*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 473).

Nesse sentido, colhe-se da jurisprudência administrativa desta COJUR, entre outros, o Parecer n. 161/21-PGE, emitido pela Procuradora do Estado Helena Schuelter Borguesan, de cuja ementa consta:

Ementa: Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 291.4/2020, que "Altera a Lei nº 6.320, de 20 de dezembro de 1983, para estabelecer medidas de regularização sanitária de alimentos e dá outras providências". Competência concorrente dos entes federados para legislar sobre produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde (art. 24, incisos V, VI e XII, da CF/88 e art. 10, incisos V, VI e XII, da CE/SC). [...] Em matéria afeta à proteção ao meio ambiente e à saúde pública, é dado aos Estados estabelecerem, no âmbito da competência concorrente, normas mais protetivas, e não, *a contrario sensu*, flexibilizar as disposições normativas federais. Jurisprudência do STF. Inconstitucionalidade.

Pois bem. O projeto de lei em tela trata dos limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos e dos critérios para monitoramento de fontes fixas emissões de poluentes atmosféricos, o que constitui um dos instrumentos de controle ambiental, abrigado pelo art. 225, § 1º, V, da CRFB.

Consta da justificativa do projeto referência à existente Portaria IMA 222, de 29/11/2021, que "*estabelece limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos e os critérios para o monitoramento de fontes fixas para as atividades de fabricação de telhas, tijolos e outros artigos de barro cozidos em operação ou que venham a operar, que possuam ou venham possuir fonte emissora de poluente atmosférico, no âmbito do licenciamento ambiental conduzido pelo IMA*".

A atividade de fabricação de telhas, tijolos e outros artigos de barro cozido (exceto de cerâmica esmaltada) é sujeita a licenciamento ambiental, conforme código 10.40.10 da Resolução do CONSEMA 98/2017, citado pela Portaria IMA 222. Conforme o item 1, do anexo VIII, da invocada Lei Federal n. 6.938/81, considera-se atividade potencialmente poluidora e utilizadora de recurso ambiental: Indústria de Produtos Minerais Não Metálicos - beneficiamento de minerais não metálicos, não associados à extração; fabricação e elaboração de produtos minerais não metálicos tais como produção de material cerâmico, cimento, gesso, amianto, vidro e similares.



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

Constata-se que o art. 1º do projeto de lei em comento praticamente repete a redação do art. 1º desta Portaria IMA 222/2021, ao declarar que ficam estabelecidos os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos e os critérios para o monitoramento de fontes fixas relacionadas à atividade de fabricação de telhas, tijolos e de outros artigos produzidos com barro cozido, em operação ou que venham a operar, que sejam emissoras de poluente atmosférico, no âmbito do licenciamento ambiental conduzido pelo Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA/SC), estendendo o alcance da normativa, porém, aos licenciamentos conduzidos por órgãos ambientais municipais.

Da mesma forma, o art. 2º, reiterando o art. 2º da dita Portaria, estipula que, enquanto não forem estabelecidos padrões de emissão atmosférica por fontes fixas, na legislação estadual aplicável à atividade prevista nesta Lei, aplicar-se-ão, para fins de monitoramento, os critérios de emissões atmosféricas previstos nas Resoluções do CONAMA n. 382, de 2006, e n. 436, de 2011, de acordo com o combustível utilizado.

Quanto ao art. 3º da proposta aprovada pelo Parlamento estadual, verifica-se que cuida da periodicidade do monitoramento das fonte emissoras de poluentes, estabelecendo que a frequência de 1 (um) monitoramento para cada fonte emissora com potência térmica nominal de Megawatt (MW)  $P \leq 10$ , a ser realizado quando da renovação da Licença Ambiental de Operação (LAO). Observa-se que, pela Resolução do CONSEMA 98/2017, o prazo de validade da LAO é de 4 a 10 anos.

Conforme § 1º, para validação da frequência estabelecida no *caput* do art. 3º, se faz necessária a apresentação de histórico de monitoramento ou de medição em 4 (quatro) anos com, pelo menos, 1 (um) ensaio anual por empresa. Porém, de acordo com o § 2º, desde que obtenha a validação referida no § 1º, a empresa ficará isenta de realizar novos ensaios até a subsequente renovação da LAO, momento em que deverá realizar 1 (um) ensaio por fonte emissora, demonstrando resultado conforme as isenções forem se comprovando.

Infere-se que o objetivo, consoante se extrai justificativa, é limitar a frequência do monitoramento para cada fonte emissora com potência térmica nominal de Megawatt (MW)  $P \leq 10$ , conforme resultados anteriores favoráveis, até a subsequente renovação da LAO, cujo prazo de validade, como visto, é de no mínimo 4 anos.

Ocorre que, de acordo com a Lei n. 14.675/2009 (Código Estadual do Meio Ambiente) a competência para dispor sobre padrões de qualidade do ar, bem como métodos de análise, incluindo a periodicidade de monitoramento, na esfera estadual, é do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), conforme previsão dos arts. 12, 179, 181 e 290, *verbis*:

TÍTULO II

DA POLÍTICA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE

[...]

CAPÍTULO II

DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

DO SISTEMA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE

Seção I

Dos Órgãos do Sistema Estadual do Meio Ambiente

Art. 12. O CONSEMA tem por finalidade orientar as diretrizes da Política Estadual do Meio Ambiente, competindo-lhe:

[...]



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

II –estabelecer critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente;

[...]

Seção III

Da Qualidade do Ar

Subseção I

Dos Padrões de Qualidade do Ar

Art. 179. A definição dos padrões de qualidade do ar deve ser aquela prevista em normas federais, cabendo ao CONSEMA estabelecer padrões adicionais aos existentes no âmbito federal.

[...]

Subseção II

Dos Padrões de Emissão

[...]

Art. 181. Cabe ao CONSEMA regulamentar os padrões de emissões atmosféricas por fontes estacionárias, bem como os métodos de análise e emissão.

[...]

TÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 290. Compete ao CONSEMA:

I –no prazo de 1 (um) ano, a contar da publicação desta Lei, regulamentar:

[...]

c) os padrões de qualidade do ar; [...]

No exercício dessa competência, o CONSEMA editou a recente Resolução nº 190, de 1º de abril de 2022, que "*estabelece as diretrizes para os limites máximos de emissões de poluentes atmosféricos de fontes fixas e critérios para o controle da Qualidade do Ar nas áreas de influência direta da atividade*".

Considerando, entre outros fundamentos, a necessidade de atender os regramentos da emissão de poluentes atmosféricos e qualidade do ar no Estado de Santa Catarina, preconizados e dispostos no art. 179, incisos I, e; II e no art. 181 da Lei Estadual n. 14.675/2009 e nas Resoluções CONAMA n. 382/2006, n. 436/2011 e n. 491/2018, resolveu (art. 1º) *estabelecer limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas de atividades em operação ou que venham a operar, que possuam ou venham possuir fonte emissora de poluentes atmosféricos, bem como estabelecer critérios para o controle da qualidade do ar no Estado de Santa Catarina*. O capítulo V trata especificamente do monitoramento.

Por esta razão, dentro da lógica sistêmica da Política Nacional do Meio Ambiente, secundada, nesse ponto, pelo Código Estadual do Meio Ambiente, entende-se pela competência do CONSEMA para regulamentar o tema, o qual o fez por meio da referida Resolução nº 190, de 1º de abril de 2022.

A propósito dessa reserva de competência do órgão competente, calha mencionar o comentário de Floriano de Azevedo Marques Neto a respeito do art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), segundo o qual "a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando



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

indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais":

As alterações introduzidas pela Lei n. 13.655/18 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-Lei n. 4.657/42) representam a positivação de um longo acúmulo das reflexões da doutrina sobre as novas conformidades da hermenêutica em geral e do direito público brasileiro em especial. Partem da premissa de que as chaves interpretativas da LINDB original (editada nos anos quarenta do século passado para uma configuração do Direito ainda de modo oitocentista) não são mais suficientes para os desafios nem do Direito contemporâneo, nem de sua aplicação.

Pelo menos duas destas complexidades foram endereçadas no texto. A primeira é a de que o Direito que se aplica diuturnamente é hoje muito mais amplo, múltiplo e diversificado do que aquele contido no contexto da lei, no molde de uma legalidade tipicamente liberal. As normas vinculantes hoje são muito mais diversas do que a lei estrita. A produção normativa infralegal transcende em muito o poder regulamentar atribuído ao Presidente da República pelo art. 84, IV, da CF. Temos normas editadas no âmbito de subsistemas jurídicos e que ora preenchem de conteúdo molduras definidas por leis-quadro, normas editadas no âmbito do processo de deslegalização (como ocorre, por exemplo, com as agências reguladoras) ou ainda normas de concretização editadas no âmbito de núcleos de competência normativa reservada, como ocorre com a Receita Federal. São todas fontes de normatividade própria que constituem subsistemas jurídicos dentro do ordenamento, formando aquilo que já no início do século passado Maurice Hauriou chamava de Bloco de Legalidade, e que contemporaneamente tomou grande importância.

[...]

Decisão inovadora. Para fazer incidir a obrigação contida no art. 23 a decisão deve, de alguma forma, inovar na ordem jurídica. Há quem critique o dispositivo afirmando que só a lei pode inovar na ordem jurídica criando condicionamentos ou deveres, por força da prescrição constitucional do art. 5, II ("ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei").

**Porém este entendimento, para além de um tanto superado pela realidade da normatividade contemporânea, como acima exposto, esquece que a locução constitucional alude à reserva de obrigação "em virtude de lei" e não "na lei" ou "por força de lei". Segue daí que há inúmeras decisões que fixam parâmetros integrados à norma legal e são origem de obrigações ou condicionamentos. Assim é, por exemplo, a Política Nacional do Meio Ambiente, que tem suas linhas gerais definidas na Lei Federal n. 6.938/81, mas suas disposições foram integradas por todas as normas editadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e pelos órgãos estaduais e municipais. Segue daí que se um destes órgãos vier a editar novas decisões em cumprimento ao que dispõe a lei nacional ou as Resoluções do Conama, terá que observar o disposto no art. 23 da LINDB (Força do art. 6º §1º da Lei Ambiental: "Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA"). Portanto, o primeiro requisito é que seja uma decisão que de algum modo vai em sentido diverso ou de decisões anteriores ou que inaugura uma interpretação ou delimitação que antes inexistia. Decisão inovadora, pois, é aquela que fixa entendimento em alguma medida diverso do que existia antes de seu advento. (Art. 23 da LINDB O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. In: REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n. 13.655/2018), nov. 2018. p. 93-112, p. 95-6 e 103-4) (grifou-se)**



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

Como se depreende de todo o exposto, o autógrafo de projeto de lei visa atenuar, no que toca à periodicidade dos monitoramentos, o disposto em Resolução do CONSEMA, órgão colegiado e paritário, instância superior do Sistema Estadual do Meio Ambiente, cuja competência para tratar dessa matéria, respeitadas as normas gerais constantes das Resoluções do CONAMA, decorre do disposto nos arts. 12, 179, 181 e 290, da Lei n. 14.675/2009 (Código Estadual do Meio Ambiente).

De resto, cumpre assinalar que a matéria guarda íntima relação com as atribuições técnicas do órgão ambiental licenciador, que, no Estado de Santa Catarina, é o IMA. A propósito, colacionam-se algumas disposições da aludida Resolução 190 do CONSEMA:

Art. 3º Para o estabelecimento dos limites de emissão de poluentes atmosféricos são considerados os seguintes critérios mínimos:

I – uso do limite de emissões como um dos instrumentos de controle ambiental, cuja aplicação deve ser associada a critérios de capacidade de suporte do meio ambiente, ou seja, ao grau de saturação da região onde se encontra o empreendimento;

[...]

Art. 4º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

II – Capacidade de suporte: é a capacidade da atmosfera de uma região receber os remanescentes das fontes emissoras, de forma a serem atendidos os padrões ambientais e os diversos usos dos recursos naturais;

[...]

VIII – Decisão fundamentada: decisão proferida pelo órgão ambiental licenciador com base nos estudos, projetos, relatórios e demais documentos de cunho técnico, apresentados pelo empreendedor e elaborados por profissional devidamente habilitado, bem como, demais avaliações, considerações e pareceres emitidos pelo órgão ambiental licenciador;

[...]

Art. 17 Quando exigido pelo órgão ambiental licenciador o monitoramento da qualidade do ar para atividades com fontes fixas geradoras de emissões, os Padrões de Qualidade do Ar ficam estabelecidos, de acordo com a Resolução Conama n. 491/2018 e sucedâneas, bem como os critérios estabelecidos nos parágrafos seguintes:

[...]

§ 3º O órgão ambiental licenciador, *mediante decisão fundamentada* e, com base em estudo de dispersão atmosférica apresentada pelo empreendedor referente às suas fontes de emissão, deverá validar os pontos de amostragem e determinar os parâmetros aplicáveis que julgar necessários, com base na atividade desenvolvida *podendo, inclusive, diminuir ou aumentar a frequência e período do monitoramento, considerando a atividade e a área de influência direta das instalações a serem monitoradas.*

[...]

§ 6º A rede de monitoramento da qualidade do ar, de responsabilidade do setor público, deve seguir a Resolução CONAMA n. 491/2018 e sucedâneas, bem como seu guia técnico para o monitoramento e avaliação da Qualidade do Ar.

[...]

#### CAPÍTULO V DO MONITORAMENTO

Art. 70 Os empreendimentos e atividades, públicas ou privadas, que abriguem fontes efetivas ou potencialmente poluidoras do ar, deverão adotar o monitoramento



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

ambiental, através de ações e mecanismos que evitem, minimizem, controlem e monitorem tais emissões.

[...]

Art. 79 O monitoramento das emissões atmosféricas, através de amostragem no duto ou chaminé, deverá ser realizado de forma contínua ou descontínua, conforme estabelecido nos respectivos artigos desta resolução onde constam os padrões de emissão.

Parágrafo único. Para as fontes estacionárias cujo monitoramento é realizado de forma descontínua e sua frequência de monitoramento não é mencionada junto com os padrões, o monitoramento dos poluentes relativos à atividade ou ao processo deverá ser realizado *no mínimo 01 (uma) vez ao ano, ou frequência ainda menor, a critério do órgão ambiental licenciador.*

Como se verifica, a aplicação do controle ambiental deve observar as Resoluções do CONAMA, entre elas a de n. 491/2018, e deve ser associada a critérios de capacidade de suporte do meio ambiente, ou seja, ao grau de saturação da região onde se encontra o empreendimento (cf., também, art. 2º, I, e art. 3º, I, a, da Resolução CONAMA 382/2006), de modo que a análise do órgão ambiental deve ser empreendida em concreto, considerando não só as características da atividade específica, mas também a capacidade de suporte da área onde está localizada o empreendimento, de modo a avaliar os efeitos sistêmicos das emissões na região.

Trata-se, pois, de atribuição tipicamente administrativa, a ser exercida de modo fundamentado conforme as circunstâncias do caso concreto, situada na esfera do Poder Executivo, de modo que não pode sofrer interferência do Poder Legislativo por meio da edição de lei de caráter abstrato, que desconsidera Resoluções do CONAMA e do CONSEMA, subvertendo a lógica sistêmica do Direito Ambiental, e ignora a capacidade de suporte de cada região e o efeito sistêmico de poluição atmosférica (art. 2º, I, e art. 3º, I, a, da Resolução CONAMA 382/2006) a ser avaliada em estudo técnico realizado pelo órgão ambiental licenciador, de sorte que o projeto de lei fere, também o princípio constitucional da independência entre os Poderes enquanto funções estatais, insculpido no art. 2º da CRFB e no art. 32 da Constituição do Estado de Santa Catarina.

## **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, considerada a competência do CONSEMA para tratar dessa matéria, conforme arts. 12, 179, 181 e 290 do Código Estadual do Meio Ambiente (Lei n. 14.675/2009), assim como a interferência do Poder Legislativo em atribuições de caráter eminentemente técnico-administrativo, da alçada do IMA, compreende-se pela ilegalidade e pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei n. 288/2022, por violação ao princípio da independência entre os Poderes (CRFB, art. 2º).

É a manifestação que se submete à consideração superior.

**EVANDRO RÉGIS ECKEL**  
**Procurador do Estado**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **Z62HMH51**

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



**EVANDRO REGIS ECKEL** (CPF: 919.XXX.109-XX) em 06/01/2023 às 17:02:05

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:46:49 e válido até 30/03/2118 - 12:46:49.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4ODA1XzE4ODE1XzlwMjJfWjYySE1INTE=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018805/2022** e o código **Z62HMH51** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



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

**DESPACHO**

**Referência:** SCC 18805/2022

**Assunto:** Autógrafo. Projeto de Lei n. 288/2022, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre a frequência de monitoramento das medições das emissões atmosféricas por fontes fixas, geradas a partir dos processos de combustão relacionados à atividade de fabricação de telhas e tijolos e de outros artigos produzidos com barro cozido”, no âmbito do licenciamento ambiental conduzido pelo Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA/SC) ou por órgãos ambientais municipais. Controle de emissão de poluentes. Incumbência do Poder Público. CRFB, art. 225, § 1º, V. Competência legislativa concorrente sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (CRFB, art. 24, VI, §§ 1º e 2º). Política Nacional do Meio Ambiente. Lei nº 6.938/81, art. 8º, VII. Limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas. Capacidade de suporte. Métodos e da periodicidade do monitoramento das emissões. Necessária observância das Resoluções CONAMA 382/2006, 436/2011 e 491/2018. Portaria IMA 222, de 2021. Lei n. 14.675/2009 - Código Estadual do Meio Ambiente, arts. 12, 179, 181 e 290. Competência do CONSEMA. Posterior Resolução n. 190, de 2022. Interferência do Poder Legislativo em atribuições de caráter eminentemente técnico-administrativo, da alçada do IMA. Violação ao princípio da independência entre os Poderes (CRFB, art. 2º). Inconstitucionalidade e ilegalidade da proposição em sua integralidade.

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessada:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

1. Aprovo o **Parecer n. 1/2023-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Evandro Régis Eckel.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil (DIAL/CC).

Florianópolis, data da assinatura digital.

**MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI**  
Procurador-Geral do Estado



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **E91TMS29**

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



**MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI** (CPF: 888.XXX.859-XX) em 06/01/2023 às 18:24:42

Emitido por: "SGP-e", emitido em 03/01/2023 - 12:39:09 e válido até 03/01/2123 - 12:39:09.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4ODA1XzE4ODE1XzlwMjJfRTkxVE1TMjk=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018805/2022** e o código **E91TMS29** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**

**DESPACHO**

Autos do processo nº SCC 18802/2022  
Autógrafo do PL nº 288/2022

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 288/2022, que “Dispõe sobre a frequência de monitoramento das medições das emissões atmosféricas por fontes fixas, geradas a partir dos processos de combustão relacionados à atividade de fabricação de telhas e tijolos e de outros artigos produzidos com barro cozido”, por ser inconstitucional e contrário ao interesse público.

Florianópolis, 6 de janeiro de 2023.

**JORGINHO DOS SANTOS MELLO**  
Governador do Estado



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **10B8RI3P**

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



**JORGINHO DOS SANTOS MELLO** (CPF: 250.XXX.199-XX) em 09/01/2023 às 11:27:16

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 11:06:20 e válido até 02/01/2123 - 11:06:20.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4ODAyXzE4ODEyXzlwMjJfMTBCOFJJM1A=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018802/2022** e o código **10B8RI3P** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.