



DESPACHO

Referência: SCC 14114/2024

Assunto: Diligência. Projeto de Lei n. 101/2024, de iniciativa parlamentar, que “Suspende a exigência de licenças ambientais para atividade de mineração em caso de declaração de Estado de Calamidade Pública em Santa Catarina”.

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo autuado em decorrência do Ofício n. 1431/SCC/DIAL/GEMAT, por meio do qual a Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil solicita o exame e a emissão de parecer por esta Procuradoria Geral do Estado acerca do Projeto de Lei n. 101/2024, de iniciativa parlamentar, que visa a suspender a exigência de licenciamento ambiental para a atividade de mineração no território catarinense durante a vigência de Estado de Calamidade Pública e por um período subsequente.

O aludido Projeto de Lei, de autoria da Deputada Estadual Ana Campagnolo, apresenta a seguinte redação em seus dispositivos centrais:

Art. 1º Fica suspensa a exigência de qualquer licença ambiental necessária para atividade de mineração em solo catarinense em caso de declaração de Estado de Calamidade Pública por ato do Poder Executivo.

Parágrafo Único. A vigência da suspensão se dará na data de início da declaração do Estado de Calamidade Pública, e perdurará até 120 dias após o término do prazo de vigência do ato.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A justificativa da proposição legislativa ancora-se na necessidade de conferir flexibilidade e alívio regulatório ao setor de mineração durante eventos climáticos extremos que ensejam a decretação de estado de calamidade pública, argumentando que tais circunstâncias já comprometem a atividade, tornando, na visão da proponente, desnecessária a manutenção da exigência de licenças ambientais nesse íterim.

Os autos foram encaminhados a este Gabinete para apreciação, na forma regimental.

É o necessário a relatar. Passo à análise.

II. DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação tem por objeto a análise do Projeto de Lei n. 101/2024, considerando os fundamentos expendidos no Parecer nº 59/2025-PGE, à luz do



ordenamento constitucional pátrio, notadamente a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), a Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989 (CESC/1989) e os precedentes qualificados do Supremo Tribunal Federal.

II.A. Da Inconstitucionalidade Formal Orgânica e Material

A proposição legislativa em comento, a despeito de suas nobres intenções, padece de vícios insanáveis que violam a repartição de competências legislativas estabelecida pela Constituição Federal e atentam contra o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

II.A.1. Da Inconstitucionalidade Formal Orgânica: Usurpação da Competência Legislativa da União

O Projeto de Lei n. 101/2024 adentra em seara legislativa reservada à União, tanto no que tange ao Direito Ambiental quanto à Defesa Civil, configurando vício de inconstitucionalidade formal de natureza orgânica.

A Constituição da República, em seu artigo 24, inciso VI, estabelece a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre "florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição". No exercício dessa competência, à União cumpre o papel de editar normas gerais, cabendo aos Estados a competência suplementar para atender às suas peculiaridades regionais e locais, conforme dispõem os parágrafos do referido artigo.

O licenciamento ambiental é, por excelência, um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal n. 6.938/1981, e sua disciplina constitui norma geral de observância obrigatória por todos os entes da Federação.

Ao propor a suspensão linear e incondicionada da exigência de licenciamento para uma atividade de significativo potencial poluidor, como a mineração, o legislador estadual não está a suplementar a legislação federal, mas sim a contrariá-la frontalmente, esvaziando a eficácia de um mecanismo central de controle e prevenção de danos ambientais.

Tal medida extrapola manifestamente os limites da competência suplementar estadual, invadindo o espaço normativo que a Constituição reservou à União para a fixação de padrões mínimos de proteção ambiental em todo o território nacional.

Adicionalmente, a proposição interfere em matéria de Defesa Civil, cuja competência para legislar é privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XXVIII, da CRFB/1988. A gestão de situações de calamidade pública é regida pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), estabelecida pela Lei Federal n. 12.608/2012, que estrutura o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e define um conjunto articulado de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação.



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

O Projeto de Lei estadual, ao criar uma regra isolada e específica para o setor de mineração em contexto de calamidade, desconsidera e potencialmente desarticula a sistemática integrada prevista na legislação federal, usurpando competência que não lhe foi outorgada pela Carta Magna.

Portanto, deve-se reconhecer a inconstitucionalidade formal orgânica do Projeto de Lei n. 101/2024.

II.A.2. Da Inconstitucionalidade Material: Violação ao Direito Fundamental ao Meio Ambiente e à Vedação do Retrocesso

De igual modo, há inconstitucionalidade material da proposição, por ofensa direta ao artigo 225 da Constituição Federal.

Este dispositivo consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Este dever do Poder Público se manifesta, primordialmente, através de ações preventivas. O licenciamento ambiental não é um mero entrave burocrático, mas a concretização do princípio da prevenção, pelo qual se busca evitar a ocorrência de danos ambientais, que, uma vez consumados, são frequentemente de reparação difícil, custosa ou até mesmo impossível.

Suspender a exigência de licenças, especialmente em um contexto de calamidade pública – que por si só já representa um cenário de elevada vulnerabilidade socioambiental –, significa abrir mão do principal instrumento de análise prévia de riscos e de imposição de condicionantes mitigadoras. Tal medida configura uma inaceitável proteção deficiente do meio ambiente, em claro descompasso com o mandamento constitucional.

A justificativa de que a atividade mineradora estaria comprometida por eventos climáticos extremos não legitima a supressão do controle ambiental. Pelo contrário, é precisamente nesses momentos que os riscos associados à mineração, como o rompimento de barragens de rejeitos e a contaminação de solos e cursos d'água, são potencializados, exigindo maior, e não menor, rigor do poder de polícia ambiental.

A proposição legislativa, ao caminhar na contramão dessa lógica, representa um manifesto retrocesso em matéria de proteção ambiental, violando o princípio da vedação do retrocesso socioambiental, que impede a edição de atos normativos que suprimam ou diminuam os níveis de tutela de direitos fundamentais já alcançados, como é o caso do direito ao meio ambiente.

Dessa forma, acolhe-se também a conclusão do parecer vergastado quanto à inconstitucionalidade material do Projeto de Lei, por violação ao artigo 225 da Constituição da República.



II.B. Da Inexistência de Vício de Iniciativa

II.B.1. A Interpretação Restritiva das Hipóteses de Iniciativa Reservada e o Tema 917 do STF

O princípio da separação e harmonia entre os Poderes, insculpido no artigo 2º da CRFB/1988 e no artigo 32 da CESC/1989, fundamenta a distribuição de competências e prerrogativas entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. No que concerne ao processo legislativo, a regra geral é a da iniciativa concorrente, sendo a reserva de iniciativa a um Poder específico uma exceção. Como toda norma de exceção, as hipóteses de iniciativa legislativa reservada, previstas no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal – e replicadas por simetria nas constituições estaduais –, devem ser interpretadas de forma estrita.

O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente rechaçado tentativas de se ampliar, por via interpretativa, o rol taxativo de matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo. A mera circunstância de uma lei gerar despesas para a Administração ou impor-lhe deveres de atuação não é suficiente, por si só, para caracterizar o vício de iniciativa.

Essa linha de entendimento foi cristalizada no julgamento do **ARE 878.911/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral)**, no qual o Plenário do STF fixou a seguinte tese:

Não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos.

A tese é inequívoca ao delimitar o campo da reserva de iniciativa a três âmbitos materiais específicos: (i) a estrutura da Administração; (ii) a atribuição de seus órgãos; e (iii) o regime jurídico dos servidores públicos. Uma proposição legislativa de origem parlamentar somente será formalmente inconstitucional se versar diretamente sobre um desses três núcleos temáticos.

II.B.2. A Ausência de Ingerência na Estrutura ou nas Atribuições de Órgãos Estaduais

Analisando o Projeto de Lei n. 101/2024 sob a ótica do Tema 917, torna-se evidente que a proposição não se enquadra em nenhuma das vedações. A norma não trata, de modo algum, do regime jurídico de servidores públicos. Tampouco dispõe sobre a estrutura organizacional do Instituto do Meio Ambiente (IMA) ou da Secretaria de Estado da Proteção e Defesa Civil (SDC); não cria, extingue ou modifica cargos, secretarias, diretorias ou qualquer unidade administrativa.

A controvérsia, portanto, cinge-se a definir se a suspensão da exigência de licenciamento ambiental se confunde com o ato de "dispor sobre a atribuição" de órgãos do Executivo. A resposta, a nosso ver, é negativa.

Há uma distinção fundamental, e que deve ser ressaltada, entre o ato de *legislar sobre a atribuição de um órgão* e o de *criar, por meio de lei geral e abstrata, uma obrigação ou uma condição que impacte a atuação desse órgão*. Legislar sobre a atribuição de um órgão significa alterar sua competência legal, sua finalidade institucional, o rol de suas responsabilidades primárias, tal como definido em sua lei de criação ou em sua lei orgânica.



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

Por exemplo, seria inconstitucional uma lei de iniciativa parlamentar que transferisse do IMA para a Secretaria da Agricultura a competência para emitir licenças ambientais para atividades agrossilvipastoris, pois isso representaria uma clara redefinição das atribuições de ambos os órgãos.

O Projeto de Lei em tela não faz nada disso. Ele não altera o artigo 2º da Lei Estadual n. 17.354/2017, que define as competências do IMA, nem o artigo 41-A da Lei Complementar Estadual n. 741/2019, que trata das competências da SDC. A atribuição do IMA de "licenciar, autorizar e auditar as atividades públicas ou privadas potencialmente causadoras de degradação ambiental" permanece intacta. O que a proposição faz é criar uma norma de caráter geral e transitório que estabelece uma hipótese de inexigibilidade de um ato administrativo específico (a licença ambiental para mineração) diante de uma circunstância fática excepcional (o estado de calamidade pública).

Trata-se da veiculação de uma política pública, ainda que setorial e temporária, e não de uma norma de organização administrativa. O impacto na rotina de trabalho do órgão fiscalizador é uma consequência fática da aplicação da lei, e não o seu objeto direto. Se toda lei que gerasse uma nova tarefa ou modificasse um procedimento para a Administração Pública fosse considerada de iniciativa privativa do Executivo, a capacidade legiferante do Parlamento seria drasticamente reduzida, subvertendo o equilíbrio entre os Poderes.

O caso paradigma do Tema 917 (a lei municipal que obrigou a instalação de câmeras de segurança em escolas) é análogo: a norma criou uma obrigação clara e gerou despesas para o Executivo, impactando a atuação da Secretaria de Educação. Contudo, o STF entendeu que a lei não dispunha sobre a estrutura ou as atribuições da secretaria, mas sim estabelecia uma política de segurança pública de interesse local. Da mesma forma, o PL 101/2024 pretende estabelecer uma política de desburocratização em situações de crise, e não de reorganizar a administração ambiental do Estado.

Portanto, à luz da interpretação restritiva que deve ser conferida às normas de reserva de iniciativa e com fundamento na tese vinculante fixada no Tema 917 da Repercussão Geral, conclui-se pela inexistência de inconstitucionalidade formal subjetiva no Projeto de Lei n. 101/2024.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, manifesto-me pela **inconstitucionalidade** do Projeto de Lei n. 101/2024, pelos seguintes fundamentos:

1. **Inconstitucionalidade Formal Orgânica**, por usurpação da competência legislativa da União para editar normas gerais sobre Direito Ambiental (art. 24, VI, CRFB/1988) e para legislar privativamente sobre Defesa Civil (art. 22, XXVIII, CRFB/1988); e
2. **Inconstitucionalidade Material**, por violação ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CRFB/1988), ao princípio da prevenção e à vedação ao retrocesso socioambiental.



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

É a manifestação que submeto à superior consideração do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Estado.

Florianópolis, data da assinatura digital.

RICARDO DELLA GIUSTINA
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer nº 346/2025-PGE** de lavra do Dr. Ricardo Della Giustina, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC/DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

MARCELO MENDES
Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **3ILXU814**

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

✓ **RICARDO DELLA GIUSTINA** (CPF: 026.XXX.299-XX) em 18/09/2025 às 20:40:25
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:00:36 e válido até 13/07/2118 - 15:00:36.
(Assinatura do sistema)

✓ **MARCELO MENDES** (CPF: 032.XXX.289-XX) em 18/09/2025 às 21:07:41
Emitido por: "SGP-e", emitido em 05/06/2018 - 17:47:45 e válido até 05/06/2118 - 17:47:45.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0MTE0XzE0MTI1XzlwMjRfM0IMWVFU4MTQ=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014114/2024** e o código **3ILXU814** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.