



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR

VETO PARCIAL AO
PL/0248/21

MENSAGEM Nº 1070

Lido no expediente	
0029	Sessão de 03/02/22
Às Comissões de:	
(5)	JUSTIÇA
()	
()	
()	
Secretário	



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 o art. 8º do autógrafo do Projeto de Lei nº 248/2021, que "Dispõe sobre diretrizes para a instituição de política pública pelos Municípios do Estado, objetivando a prestação de serviços de telecomunicação para prover acesso à internet nas áreas rurais de seus territórios, com tecnologia não inferior a 4G", por ser inconstitucional, com fundamento no Parecer nº 19/2022, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

Estabelece o dispositivo vetado:

Art. 8º

"Art. 8º A instalação, em área rural, de infraestrutura de redes de telecomunicações de pequeno porte dispensará a emissão de licenças ambientais.

§ 1º Será considerada de pequeno porte a infraestrutura de redes de telecomunicações que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I – seja instalada em edificação ou estrutura existente e que não amplie sua altura em mais de 3 (três) metros ou em mais de 10% (dez por cento), o que for menor;

II – possuir estrutura irradiante com volume total de até 30 (trinta) decímetros cúbicos; e

III – possuir demais equipamentos associados com volume total de até 300 (trezentos) decímetros cúbicos e com altura máxima de 1 (um) metro.

§ 2º A entidade interessada que instalar a infraestrutura de redes de telecomunicações de pequeno porte comunicará a instalação ao órgão ambiental, no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da data da instalação."

Ao Expediente da Mesa

Em 03/02/22

Deputado Ricardo Alba
1º Secretário



Razão do veto

O art. 8º do PL nº 248/2021, ao pretender dispensar a necessidade de licenciamento ambiental para a instalação de infraestrutura de redes de telecomunicação de pequeno porte em áreas rurais, está eivado de inconstitucionalidade formal orgânica, uma vez que viola expressamente norma geral editada pela União que estabelece a obrigatoriedade de licenciamento sempre que houver potencial impacto ambiental (Lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), de observância obrigatória pelos demais entes da Federação, inobservando, desse modo, o disposto nos §§ 1º a 4º do art. 24 da Constituição da República. Nesse sentido, a PGE recomendou vetá-lo, manifestando-se nos seguintes termos:

[...] o art. 8º estipula uma dispensa de licença ambiental atrelada ao porte do empreendimento, o que se contrapõe à norma geral editada pela União que erige a obrigatoriedade de procedimento administrativo de licenciamento sempre que houver potencial impacto ambiental.

Por mais que a Lei nacional nº 13.116/2015 torne prescindível a emissão de licenças na instalação de infraestrutura de redes de telecomunicações de pequeno porte (art. 10), a norma somente tem aplicação para áreas urbanas. Dessa forma, as normas que arrefecem o dever de o Estado-Legislador envidar esforços para proteção do meio ambiente (art. 225 da CF/88) possuem caráter geral e somente podem, sem prejuízo da vedação ao retrocesso ambiental, ser editadas pela União. Explica-se.

O art. 225 da CF/88, dentre outros, revela o princípio da obrigatoriedade de atuação estatal (Intervenção) ou da natureza pública da proteção do meio ambiente, gerando a imperiosidade da atuação do poder público, precedida de compromisso lavrado pelo constituinte em verter ações efetivas para tutela do meio ambiente. [...]

Como aparato para se desincumbir do dever de proteção, o legislador nacional concebeu o licenciamento ambiental - instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, consistente no procedimento em que o Poder Público exerce o controle prévio sobre as atividades aptas, de qualquer modo, a acarretar impacto no meio natural.

Em decorrência, o licenciamento integra a tutela administrativa preventiva do meio ambiente, "cujo objetivo primário é a preservação dos recursos naturais, seja prevenindo a ocorrência de impactos negativos ao meio ambiente, seja mitigando-os ao máximo com a imposição de condicionantes ao exercício da atividade ou a construção de empreendimentos". [Thomé da Silva, Romeu Faria, Manual de direito ambiental, 4ª edição, revista, ampliada e atualizada, 2014, p. 235.]

No que positivado, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (art. 2º, I, da Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011).



A licença ambiental, por sua vez, caracteriza-se como ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (art. 1º, II, da Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997).

E com a redação do art. 10 da Lei nacional nº 6.938/1981 se tem que "A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental".

Do supracitado diploma deflui também que se atribuiu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama a competência para estabelecer, a partir de proposta do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais - Ibama, "normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA" (inc. I do art. 8º da Lei nacional nº 6.938/1981, alterado pela Lei nacional nº 7.804/1989).

Diante desse cenário, não pairam dúvidas sobre a natureza de normas gerais das disposições mencionadas nos parágrafos precedentes, a irradiar efeitos para os Estados.

[...]

Nesse prumo, no § 1º do art. 6º da Lei nº 6.938/1981 se prevê que 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".

Pois bem, no que diz respeito à competência complementar, o Supremo tem propugnado que "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". (Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.996 Amazonas - data de publicação DJe 30/04/2020 - ata nº 58/2020. DJe nº 105, divulgado em 29/04/2020)

Para a corte de sobreposição, a tônica é a deferência às iniciativas oriundas das ordens jurídicas parciais, sempre que estas veiculem "[...] disciplina ambiental mais protetiva, se comparado com a lei federal que tratou da mesma matéria". [...]

Acerca da dispensa de adoção de instrumentos da política nacional de proteção do meio ambiente, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.086, Relator o Ministro Ilmar Galvão (Tribunal Pleno, DJ 10.8.2001), o Ministro Sepúlveda Pertence assim se manifestou:

"(...) a Constituição Federal, no art. 225, IV, exigiu o estudo prévio de impacto ambiental, chamado RIMA, como norma absoluta. 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 e permissivas".

[...]



Para confirmar que as normas estaduais que dispensam licença ambiental afrontam a aptidão da União para elaborar normas gerais, vale trazer à colação:

“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” (Plenário, DJe 3.6.2020).

[...]

Pelo exposto, o art. 8º tem condão de subverter a lógica sistêmica das normas gerais nacionais ao instituir dispensa de licença em zona rural, padecendo de inconstitucionalidade formal orgânica.

Essa, senhoras Deputadas e senhores Deputados, é a razão que me levou a vetar o dispositivo acima mencionado do projeto em causa, a qual submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 13 de janeiro de 2022.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **RNR71714**



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



CARLOS MOISÉS DA SILVA (CPF: 625.XXX.849-XX) em 13/01/2022 às 19:33:25

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/01/2019 - 12:27:23 e válido até 11/01/2119 - 12:27:23.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDI1MDYzXzI1MDgwXzlwMjFfUk5SNzE3STQ=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00025063/2021** e o código **RNR71714** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 248/2021

Dispõe sobre diretrizes para a instituição de política pública pelos Municípios do Estado, objetivando a prestação de serviços de telecomunicação para prover acesso à internet nas áreas rurais de seus territórios, com tecnologia não inferior a 4G.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º Os Municípios do Estado, ao instituírem política pública, sob o regime de parceria ou instrumento congênere com entidades públicas e privadas, objetivando prover acesso à internet nas áreas rurais de seus territórios, com tecnologia não inferior a 4G, poderão aderir às diretrizes de que trata esta Lei.

Parágrafo único. O objeto da política pública de que trata o *caput* deste artigo limita-se, exclusivamente, à prestação de serviços de telecomunicação para prover acesso à internet nas áreas rurais dos Municípios do Estado.

Art. 2º O compartilhamento de infraestrutura com as empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica para a passagem de cabos nas áreas rurais para a prestação dos serviços de telecomunicação de que trata esta Lei poderá ser realizado diretamente pelos Municípios do Estado.

Art. 3º Os contratos de compartilhamento de infraestrutura firmados pelos Municípios do Estado com as empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica nas áreas rurais de seus territórios, com vista à utilização de postes para a passagem de cabos para a prestação dos serviços de telecomunicação de que trata esta Lei, não serão de caráter oneroso.

Parágrafo único. Os Municípios do Estado deverão, em conjunto com os fornecedores dos serviços de telecomunicação de que trata esta Lei, firmar convênio com as empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica com o intuito de autorizá-las a utilizar gratuitamente os serviços de internet para transmitir dados necessários à distribuição de energia elétrica e à operação do sistema elétrico.

Art. 4º Não será devida contraprestação em razão do direito de passagem para a instalação de infraestrutura de redes de telecomunicações rurais em faixas de domínio, em vias públicas e em outros bens públicos de uso comum do povo pertencentes ao Estado de Santa Catarina.

Art. 5º Os Municípios do Estado realizarão chamada pública para contratar os serviços de telecomunicação de que trata esta Lei e nela estabelecerão as condições complementares às dispostas nesta Lei, inclusive prevendo que os fornecedores dos serviços de telecomunicação, responsáveis pela utilização da infraestrutura compartilhada, estão sujeitos às sanções previstas nos regulamentos que regem o seu compartilhamento.



§ 1º A chamada pública de que trata o *caput* deste artigo deverá sempre visar ao menor custo aos Municípios do Estado e ao maior benefício à população, observado o interesse público.

§ 2º Após a realização da chamada pública será definido o vencedor do certame, com o qual será firmado instrumento de parceria ou outro ato congênere, no qual os Municípios do Estado estabelecerão as condições para a execução dos serviços, e por meio do qual o partícipe poderá auferir os benefícios instituídos nesta Lei.

Art. 6º O compartilhamento de infraestrutura de que trata esta Lei continuará sujeito à observância das normas regulamentares estabelecidas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), no que for aplicável à técnica de instalação e manutenção da rede.

Art. 7º O órgão ambiental deverá expedir as licenças ambientais necessárias para a instalação de infraestrutura de telecomunicações rural no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contado da data de seu recebimento.

Parágrafo único. O não atendimento do prazo estipulado no *caput* deste artigo deverá ser motivado e com a designação de prazo certo para análise, sob pena de responsabilização funcional do técnico ambiental analista.

Art. 8º A instalação, em área rural, de infraestrutura de redes de telecomunicações de pequeno porte dispensará a emissão de licenças ambientais.

§ 1º Será considerada de pequeno porte a infraestrutura de redes de telecomunicações que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I – seja instalada em edificação ou estrutura existente e que não amplie sua altura em mais de 3 (três) metros ou em mais de 10% (dez por cento), o que for menor;

II – possuir estrutura irradiante com volume total de até 30 (trinta) decímetros cúbicos; e

III – possuir demais equipamentos associados com volume total de até 300 (trezentos) decímetros cúbicos e com altura máxima de 1 (um) metro.

§ 2º A entidade interessada que instalar a infraestrutura de redes de telecomunicações de pequeno porte comunicará a instalação ao órgão ambiental, no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da data da instalação.

Art. 9º O Governo do Estado destinará para este programa a quantia de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), sendo implementado 50% (cinquenta por cento) deste valor no ano de 2022 e os outros 50% (cinquenta por cento) do valor no ano de 2023.

§ 1º Os recursos previstos no *caput* deste artigo serão destinados aos Municípios que apresentarem projetos de implementação de internet rural, mediante autorização do Grupo Gestor e liberação pela Secretaria de Estado da Fazenda com cronograma de pagamento fixado em portaria expedida pelo Secretário de Estado da Fazenda.



§ 2º Fica o Governo do Estado autorizado a proceder às mudanças orçamentárias necessárias para o cumprimento desta Lei.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

de 2021.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 22 de dezembro


Deputado **MAURO DE NADAL**
Presidente



PARECER Nº 19/2022-PGE

Local, data da assinatura digital.

Referência: SCC 25285/2021

Assunto: Ofício nº 2220/CC-DIAL-GEMAT. Consulta sobre o autógrafo do Projeto de Lei nº 248/2021, que "Dispõe sobre diretrizes para a instituição de política pública pelos Municípios do Estado, objetivando a prestação de serviços de telecomunicação para prover acesso à internet nas áreas rurais de seus territórios, com tecnologia não inferior a 4G".

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc)

EMENTA: Autógrafo. Projeto de Lei (PL) nº 248/2021. Processo Legislativo principiado pelo Executivo. Análise restrita às emendas. Projeto de Lei não inserido nas hipóteses de iniciativa reservada. Distinção. Poder geral de emenda não submetido às restrições do Art. 63 da Constituição Federal. Emenda substitutiva global. Art. 8º Inconstitucionalidade formal orgânica. Norma geral de Direito ambiental. Dispensa de Licença ambiental em zona rural. Art. 9º. Inconstitucionalidade formal objetiva. Violação ao art. 113 do Ato das disposições constitucionais transitórias. Inconstitucionalidade formal orgânica. Requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal não observados. Sugestão de veto parcial.

Senhor(a) Procurador(a)-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 2220/CC-DIAL-GEMAT, de 27 de dezembro de 2021, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei (PL) nº 248/2021, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem do Executivo, com emenda substitutiva global emanada do Legislativo, que "*Dispõe sobre diretrizes para a instituição de política pública pelos Municípios do Estado, objetivando a prestação de serviços de telecomunicação para prover acesso à internet nas áreas rurais de seus territórios, com tecnologia não inferior a 4G*". O conteúdo do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa está disponível no processo referência nº SCC 25063//2021:

Art. 1º Os Municípios do Estado, ao instituírem política pública, sob o regime de parceria ou instrumento congênere com entidades públicas e privadas, objetivando prover acesso à internet nas áreas rurais de seus territórios, com tecnologia não inferior a 4G, poderão aderir às diretrizes de que trata esta Lei.

Parágrafo único. O objeto da política pública de que trata o caput deste artigo limita-se, exclusivamente, à prestação de serviços de telecomunicação para prover acesso à internet nas áreas rurais dos Municípios do Estado.



Art. 2º O compartilhamento de infraestrutura com as empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica para a passagem de cabos nas áreas rurais para a prestação dos serviços de telecomunicação de que trata esta Lei poderá ser realizado diretamente pelos Municípios do Estado.

Art. 3º Os contratos de compartilhamento de infraestrutura firmados pelos Municípios do Estado com as empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica nas áreas rurais de seus territórios, com vista à utilização de postes para a passagem de cabos para a prestação dos serviços de telecomunicação de que trata esta Lei, não serão de caráter oneroso.

Parágrafo único. Os Municípios do Estado deverão, em conjunto com os fornecedores dos serviços de telecomunicação de que trata esta Lei, firmar convênio com as empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica com o intuito de autorizá-las a utilizar gratuitamente os serviços de internet para transmitir dados necessários à distribuição de energia elétrica e à operação do sistema elétrico.

Art. 4º Não será devida contraprestação em razão do direito de passagem para a instalação de infraestrutura de redes de telecomunicações rurais em faixas de domínio, em vias públicas e em outros bens públicos de uso comum do povo pertencentes ao Estado de Santa Catarina.

Art. 5º Os Municípios do Estado realizarão chamada pública para contratar os serviços de telecomunicação de que trata esta Lei e nela estabelecerão as condições complementares às dispostas nesta Lei, inclusive prevendo que os fornecedores dos serviços de telecomunicação, responsáveis pela utilização da infraestrutura compartilhada, estão sujeitos às sanções previstas nos regulamentos que regem o seu compartilhamento. § 1º A chamada pública de que trata o caput deste artigo deverá sempre visar ao menor custo aos Municípios do Estado e ao maior benefício à população, observado o interesse público. § 2º Após a realização da chamada pública será definido o vencedor do certame, com o qual será firmado instrumento de parceria ou outro ato congênere, no qual os Municípios do Estado estabelecerão as condições para a execução dos serviços, e por meio do qual o partícipe poderá auferir os benefícios instituídos nesta Lei.

Art. 6º O compartilhamento de infraestrutura de que trata esta Lei continuará sujeito à observância das normas regulamentares estabelecidas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), no que for aplicável à técnica de instalação e manutenção da rede.

Art. 7º O órgão ambiental deverá expedir as licenças ambientais necessárias para a instalação de infraestrutura de telecomunicações rural no prazo máximo de sessenta dias, contado da data de seu recebimento. Parágrafo único. O não atendimento do prazo estipulado no caput deste artigo deverá ser motivado e com a designação de prazo certo para análise, sob pena de responsabilização funcional do técnico ambiental analista.

Art. 8º A instalação, em área rural, de infraestrutura de redes de telecomunicações de pequeno porte dispensará a emissão de licenças ambientais.

§ 1º Será considerada de pequeno porte a infraestrutura de redes de telecomunicações que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos: I - seja instalada em edificação ou estrutura existente e que não amplie sua altura em mais de três metros ou em mais de dez por cento, o que for menor; II - possuir estrutura irradiante com volume total de até trinta decímetros cúbicos; e III - possuir demais equipamentos associados com volume total de até trezentos decímetros cúbicos e com altura máxima de um metro.

§ 2º A entidade interessada que instalar a infraestrutura de redes de telecomunicações de pequeno porte comunicará a instalação ao órgão ambiental, no prazo de sessenta dias, contado da data da instalação.



Art. 9º O Governo do Estado destinará para este programa a quantia de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), sendo implementado 50% deste valor no ano de 2022 e os outros 50% do valor no ano de 2023.

§ 1º Os recursos previstos no caput deste artigo serão destinados aos Municípios que apresentarem projetos de implementação de internet rural, mediante autorização do Grupo Gestor e liberação pela Secretaria de Estado da Fazenda com cronograma de pagamento fixado em portaria expedida pelo Secretário de Estado da Fazenda.

§ 2º Fica o Governo do Estado autorizado a proceder as mudanças orçamentárias necessárias para o cumprimento desta lei.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

A redação originária do Executivo recebeu emenda substitutiva global que acrescentou, alterou redação e reenumerou dispositivos.

É o relato do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

I) Considerações iniciais

O escopo da manifestação que segue é orientar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, no momento de deliberação executiva no processo legislativo. Essa fase compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto de lei (PL) aprovado pelo Parlamento, consoante a dicção do art. 54, caput e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC):

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.

O Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, prevê a respeito dos autógrafos:

Art. 16. Cabe à GEMAT o encaminhamento para sanção ou veto do Governador do Estado de projetos de lei e de lei complementar aprovados pela ALESC e convertidos em autógrafos.

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

III – ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando o autógrafo versar sobre matéria afeta às suas respectivas



competências.

Art. 18. As respostas às consultas sobre autógrafos deverão:
I – ser precisas, claras e objetivas;

II – conter indicativos explícitos de sanção ou veto;

III – ser elaboradas com base no que está disposto no autógrafo;

IV – se abster de sugerir modificações no seu texto;

V – ser respondidas no prazo de 5 (cinco) dias úteis;

VI – observar o disposto no Capítulo IV-A deste Decreto; e

VII – ser elaboradas pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico dos órgãos ou das entidades de que tratam os incisos I e II do art. 17 deste Decreto e referendadas pelo respectivo titular.

Parágrafo único. Na hipótese de indicativo de veto parcial, este deverá recair sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

Nota-se que, segundo a legislação, a análise pela Procuradoria-Geral do Estado restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

De início, convém advertir que este opinativo cingir-se-á a perscrutar se o poder de emendar imanente ao Legislativo desenvolveu-se em atenção aos preceitos constitucionais e aos entendimentos assentados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de processo legislativo.

Nesse contexto, antes de realizar incursão sobre o texto objeto deste ato enunciativo, é oportuno tecer considerações sobre poder de emendar.

Essa prerrogativa, conferida aos parlamentares, decorre do fato de que estes são os membros do órgão que, de acordo com a doutrina tradicional da Separação das Funções Estatais, constituem o direito novo, apresentando-se a emenda como reflexo desse poder de inaugurar o ordenamento jurídico.

Com efeito, impedir emendas a um projeto descerrado pelo Chefe do Executivo implicaria na subtração de função primordial dos integrantes da casa legislativa e, por consequência, transforma-lhes-ia em meros ratificadores da vontade do titular da prerrogativa de principiar o processo legislativo ou em simples votantes. Nesse diapasão, vem a calhar advertência de Dirley da Cunha¹ para quem:

O poder de emendar é a regra. Contudo, até mesmo para confirmar essa regra, a Constituição fixou uma exceção no art. 63, vedando a emenda que aumente despesas nos projetos de iniciativa reservada do Presidente da República (exceto em matéria orçamentária) e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

Seguindo essa linha de inteligência, o Supremo Tribunal Federal salienta que as restrições ao poder de emendar foram estampadas taxativamente no texto constitucional e só têm pertinência quando há uma conjugação de vontades para edição de ato normativo – processo legislativo com iniciativa reservada ao Chefe do Executivo - ou quando o PL versar sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do

¹ DA CUNHA., Dirley. Curso de Direito Constitucional. 6ª ed. – 06. ed., rev. e atual. – Salvador: Juspodivm. 2012.p 1065.



Ministério Público. *In verbis*:

O exercício do poder de emenda, pelos membros do parlamento, qualifica-se como prerrogativa inerente à função legislativa do estado. O **poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em numerus clausus, pela Constituição Federal.** A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa. Doutrina. Precedentes." (ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17-12-93, DJ de 19-12-06).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho² arremata:

Contra essa tese, mais de uma vez insurgiram-se os congressistas, desrespeitando-a e fazendo assim surgir litígios sobre o alcance do poder de emendar. O argumento central em favor da possibilidade de que, podendo o Congresso o mais, isto é, rejeitar o projeto, deveria poder o menos, ou seja, modificá-lo, é evidente sofisma, porque a essa alegação se pode opor com toda razão que, não podendo o Congresso o mais — a apresentação do projeto — não poderia o menos — a modificação do projeto...

A Constituição, todavia, preferiu seguir uma trilha moderada e resolver conciliatoriamente a questão, proibindo tão somente emendas que aumentem a despesa prevista nos projetos decorrentes de iniciativa reservada. É o que deflui do disposto no art. 63, I e II.

A contrario sensu, pois, autorizou a apresentação de emendas a qualquer projeto de lei oriundo de iniciativa reservada, desde que não resultem em aumento da despesa prevista no projeto.

Repisa-se que de acordo com a manifestação do constituinte, afigura-se uma única limitação à incumbência parlamentar de contribuir para confecção das leis, podendo ser localizada no art. 63, I³ e II, que reflete não ser admitido aumento de despesa prevista nos projetos de **iniciativa exclusiva** do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

Deste modo, percebe-se que, a priori, não existem refreamentos de cunho substancial ao poder geral de emenda, ainda que o projeto seja oriundo do Executivo. Contudo, não é possível o incremento de dispêndio nos PLs em que a própria alçada para descerrar o processo legislativo é

² Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, Curso de direito constitucional / Manoel Gonçalves Ferreira Filho. – 38. ed., rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012. p 156

³ CF/88: Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.



exclusiva.

Em outros termos, não se tratando de matéria que o constituinte determinou a iniciativa reservada, prevalece irretocável a prerrogativa parlamentar, não incidindo a condicionante do art. 63, I da Constituição Federal de 1988 (CF/88), como no caso destes autos.

Fincadas essas premissas, insta esquadriñar se as emendas apostas ao PL deflagrado pelo Chefe do Executivo se afinam com a Carta política.

II) Artigos 1º, 3º, 4º e 5º

As redações dos Artigos 1º, 3º, 4º e 5º do PL originário sofreram alterações pela emenda substitutiva global.

As mutações operadas pelos parlamentares se cingiram: a) a incrementar que a adesão dos Municípios ao programa proposto deve redundar em acesso à internet com tecnologia não inferior ao 4G (art. 1º); b) a substituir a estipulação de isenção de pagamento pelo uso da infraestrutura por um arquétipo negocial de caráter não oneroso a ser encetado pelos Município e concessionárias de energia elétrica (art. 3º); c) proibir a cobrança pelo uso dos espaços públicos necessários para implementação do programa (art. 4º); d) a ressaltar que os prestadores do serviço de telecomunicação estarão submetidos às sanções previstas nos regulamentos de compartilhamento existentes (art. 5º). Posto isso, dentro das balizas de aferição de constitucionalidade supramencionadas, não se visualiza qualquer mácula no PL.

III) Artigos 7º e 8º

O arts. 7º e 8º foram agregados ao projeto, principiado pelo Executivo, durante a tramitação na Assembleia Legislativa.

Em essência, normatizam o licenciamento ambiental nas instalação de infraestrutura de telecomunicações rurais (caput do art. 7º) e dispensam o procedimento administrativo quando a infraestrutura de redes de telecomunicações caracterizar-se como de pequeno porte (art. 8º).

Quanto ao art. 7º, não restam duvidas sobre a constitucionalidade, inclusive replica o parâmetro temporal elegido pela União para o licenciamento em zona urbana, como demonstração da razoabilidade (art. 7º da Lei nacional nº 13.116/2015):

Art. 7º As licenças necessárias para a instalação de infraestrutura de suporte em área urbana serão expedidas mediante procedimento simplificado, sem prejuízo da manifestação dos diversos órgãos competentes no decorrer da tramitação do processo administrativo.

§ 1º O prazo para emissão de qualquer licença referida no caput não poderá ser superior a 60 (sessenta) dias, contados da data de apresentação do requerimento.

Por outro lado, o art. 8º estipula uma dispensa de licença ambiental atrelada ao porte do empreendimento, o que se contrapõe à norma geral editada pela União que erige a obrigatoriedade de procedimento administrativo de licenciamento sempre que houver potencial impacto ambiental.

Por mais que a Lei nacional nº 13.116/2015 torne prescindível a emissão de licenças na instalação de infraestrutura de redes de telecomunicações de pequeno porte (art. 10º), a norma somente tem aplicação para áreas urbanas. Dessa forma, as normas que arrefecem o dever de o Estado-Legislador envidar esforços para proteção do meio ambiente (art. 225 da CF/88) possuem caráter geral e somente podem, sem prejuízo da vedação ao retrocesso ambiental, ser editadas pela União. Explica-se.

O art. 225 da CF/88, dentre outros, revela o **Princípio da Obrigatoriedade de atuação**



estatal (Intervenção) ou da Natureza pública da proteção do meio ambiente, gerando a imperiosidade da atuação do poder público, precedida de compromisso lavrado pelo constituinte em verter ações efetivas para tutela do meio ambiente. Romeu Faria Thomé Da Silva ⁴delineia o mandamento de otimização:

É imperioso reconhecer que a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui dever do Estado e esse relevante papel de proteção ambiental exercido pelo Poder Público não fica restrito apenas à atuação do Poder Executivo. **Nesse sentido, o princípio m onze da Declaração do Rio/92: "Os Estados deverão promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente." O dever de intervenção do Estado na preservação do meio ambiente incumbe aos três Poderes da República, em todas as esferas de atuação.**

No mesmo toar a doutrina de Frederico Amado⁵:

Este princípio inspirou parcela do caput do artigo 225 da CRFB, pois é dever irrenunciável do Poder Público promover a proteção do meio ambiente, por ser bem difuso (de todos, ao mesmo tempo), indispensável à vida humana sadia e também da coletividade.

Deverá o Estado atuar como agente normativo e regulador da Ordem Econômica Ambiental, editando normas jurídicas e fiscalizando de maneira eficaz o seu cumprimento.

Por essa razão, entende-se que o exercício do poder de polícia ambiental é vinculado (em regra), inexistindo conveniência e oportunidade na escolha do melhor momento e maneira de sua exteriorização. Outrossim, pelo bem ambiental ser indisponível e autônomo, em regra não poderá ser objeto de transação judicial.

Como aparato para se desincumbir do dever de proteção, o legislador nacional concebeu o licenciamento ambiental - instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, consistente no procedimento em que o Poder Público exerce o controle prévio sobre as atividades aptas, de qualquer modo, a acarretar impacto no meio natural.

Em decorrência, o licenciamento integra a tutela administrativa preventiva do meio ambiente, *"cujo objetivo primário é a preservação dos recursos naturais, seja prevenindo a ocorrência de impactos negativos ao meio ambiente, seja mitigando-os ao máximo com a imposição de condicionantes ao exercício da atividade ou a construção de empreendimentos"*⁶.

No que positivado, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (art. 2º, I, da Lei complementar nº 140⁷, de 8 de dezembro de 2011).

A licença ambiental, por sua vez, caracteriza-se como ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (art. 1º, II, da Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997).

E com a redação do art. 10 da n. 6.938/1981 se tem que *"A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais,*

⁴ *Ibidem*, pag 76

⁵ Amado, Frederico. Direito ambiental / Frederico Amado. - 9.ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2018, p 96

⁶ Thomé da Silva, Romeu Faria, Manual de direito ambiental, 4ª edição, revista, ampliada e atualizada, 2014, p. 235.

⁷ Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.



efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental".

Do supracitado diploma deflui também que se atribuiu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama a competência para estabelecer, a partir de proposta do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais - Ibama, "*normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA*" (inc. I do art. 8º da Lei nacional n. 6.938/1991, alterado pela Lei nacional n. 7.804/1989).

Diante desse cenário, não pairam dúvidas sobre a natureza de normas gerais das disposições mencionadas nos parágrafos precedentes, a irradiar efeitos para os Estados.

As palavras de Paulo Affonso Leme Machado⁸ são esclarecedoras:

"A intervenção do Poder Público estadual está integrada na matéria da Administração estadual. Entretanto, a legislação federal no que concerne às normas gerais é obrigatória para os Estados no procedimento da autorização. Desconhecer ou não aplicar integralmente ou somente aplicar de forma parcial a legislação federal implica para os Estados o dever de eles mesmos anularem a autorização concedida ou de pedir a tutela do Poder Judiciário para decretar a anulação. Não se trata de revogação da autorização, pois a mesma já nasceu viciada. Importa distinguir que a norma geral federal não invade a competência dos Estados ao se fazer presente no procedimento da autorização. A norma federal por ser genérica não deverá dizer qual o funcionário ou o órgão incumbido de autorizar (matéria típica da organização autônoma dos Estados), mas poderá dizer validamente quais os critérios a serem observados com relação à proteção do ambiente.

Nesse prumo, no § 1º do art. 6º da Lei n. 6.938/1981 se prevê que 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*".

Pois bem, no diz que respeito à competência complementar, o Supremo tem propugnado que "*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*" (Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.996 Amazonas - data de publicação dje 30/04/2020 - ata nº 58/2020. dje nº 105, divulgado em 29/04/2020).

Para a corte de sobreposição, a tônica é a deferência às iniciativas oriundas das ordens jurídicas parciais, sempre que estas veiculem "*[...] disciplina ambiental mais protetiva, se comparado com a lei federal que tratou da mesma matéria*". Nos termos do relator da indigitada ADI:

Em matéria de proteção ambiental, especificamente, e aqui entra a defesa da fauna, a opção tomada pelo Constituinte foi a de partilhar competências materiais e legiferantes, como já assinalado acima, com a transcrição do art. 24, VI, da CF. Assim sendo, nada impõe a necessária prevalência da legislação editada pelo ente central, especialmente quando considerado que a norma estadual veicula disciplina ambiental mais protetiva, se comparado com a lei federal que tratou da mesma matéria.

Acerca da dispensa de adoção de instrumentos da política nacional de proteção do meio ambiente, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.086, Relator o Ministro Ilmar Galvão (Tribunal Pleno, DJ 10.8.2001), o Ministro Sepúlveda Pertence assim se manifestou:

"(...) a Constituição Federal, no art. 225, IV, exigiu o estudo prévio de impacto ambiental, chamado RIMA, como norma absoluta. Não pode a Constituição Estadual, por conseguinte, excetuar ou dispensar nessa regra ainda que, dentro de

⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro . 24. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 335)



sua competência supletiva, pudesse criar formas mais rígidas de controle. Não, formas mais flexíveis e permissivas”.

O acórdão restou assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 182, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. CONTRAIEDADE 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 a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque” (ADI n. 1.086, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 10.8.2001)

Para confirmar que as normas estaduais que dispensam licença ambiental afrontam a aptidão da União para elaborar normas gerais, vale trazer à colação:

“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. DESOEDIÊNCIA 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” (Plenário, DJe 3.6.2020).

Em reforço, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.035, a corte de sobreposição declarou a inconstitucionalidade de lei estadual do Paraná que vedada o cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados, matérias tratadas pela Lei nacional n. 10.814/2003.

Naquela oportunidade o Supremo Tribunal decidiu ser inadmissível que, no exercício de competência complementar residual, os Estados membros e o Distrito Federal formulem “*disciplina que acaba por afastar a aplicação das normas federais de caráter geral*” (ADI n. 3.035, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 14.10.2005).

Da mesma forma, na dicção dos intelectuais⁹, o dever de proteção ambiental determina atuação do Estado-Legislator (Pacto Federativo Ecológico) para colimar o fortalecimento dos instrumentos de proteção ambiental, não suavizar:

O exercício das competências constitucionais (legislativas e executivas) em matéria ambiental, respeitados os espaços político-jurídicos de cada ente federativo, deve rumar para a realização do objetivo constitucional expresso no art. 225 da CF/1988, inclusive sob a caracterização de um dever de cooperação entre os entes federativos no cumprimento dos seus deveres de proteção ambiental. Isso implica a adequação das competências constitucionais ambientais ao princípio da subsidiariedade, enquanto princípio constitucional implícito no nosso sistema constitucional, o qual conduz à descentralização do sistema de competências e ao fortalecimento da autonomia dos entes federativos inferiores (ou periféricos) naquilo em que representar o fortalecimento dos instrumentos de proteção ambiental e dos

⁹ Sarlet, Ingo Wolfgang Direito constitucional ambiental [livro eletrônico] / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer, -- 3. ed. -- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.



mecanismos de participação política, sob o marco jurídico-constitucional de um federalismo cooperativo ecológico. Não por outra razão, a LC 140/2011, ao regulamentar no plano infraconstitucional a competência executiva (ou material) em matéria ambiental estabelecida no art. 24, VI, VII e VIII, da CF/1988, consagra, no seu art. 3.º, como objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: "proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente" (inc. I), "garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (inc. II), "harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente (inc. III), "garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais" (inc. IV) (grifos nossos). **Precisamente nessa linha de entendimento, é fundamental uma atuação articulada entre os Poderes Legislativo e Executivo no tocante à elaboração de políticas públicas em matéria ambiental e execução das mesmas, o que, se tomarmos como parâmetro o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) delineado na Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), compreende a cooperação de todas as esferas federativas com o objetivo (e dever) comum de tutelar e promover a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental. Há, portanto, tanto no plano constitucional quanto infraconstitucional, a edificação normativa de um modelo federativo cooperativo para o tratamento das competências (legislativas e executivas) em matéria ambiental.**

Inserir-se também nesse cenário a discussão a respeito da limitação da discricionariedade do Estado (Legislador, Administrador e Juiz), tanto sob o prisma do exercício da competência legislativa quanto da competência executiva em matéria ambiental, tendo em vista o comando normativo que se extrai do regime jurídico do direito-dever fundamental ao ambiente consagrado na CF/1988 (art. 225 e art. 5.º, § 2.º) e que caracteriza os deveres de proteção ambiental atribuídos ao Estado. A partir de tal premissa, o exercício das competências constitucionais em matéria ambiental, seja por parte do Estado-Legislator, seja em relação ao Estado-Administrador, deve dar-se com estrita observância ao marco constitucional-ambiental estabelecido pela Lei Fundamental de 1988. Evidencia-se, de tal sorte, um pacto federativo ecológico com nítido propósito de, para além da consagração normativa de direitos e deveres ecológicos, conferir-lhes a necessária efetividade, o que está subjacente e deve ser sempre perseguida no exercício levado a efeito pelos entes federativos das competências (legislativa e executiva) em matéria ambiental.

Pelo exposto, o art. 8º tem condão de subverter a lógica sistêmica das normas gerais nacionais ao instituir dispensa de licença em zona rural, padecendo de inconstitucionalidade formal orgânica.

IV) Artigo 9º

Do cotejo entre a proposta que aportou no Legislativo e a redação agora pendente de sanção, poder-se-ia cogitar que a adição do art. 9º procedida pelos parlamentares foi de encontro com o que fixado no art. 63, I da CF/88, pois, de fato, acarreta aumento de despesas. Entretanto, o PL *sub examine* não está albergado pela iniciativa reservada ancorada no art. 61, § 1º da Constituição da República, replicada, em razão do Princípio da Simetria, pelo § 2º do art. 50 da Constituição Estadual.

Consectariamente, a inconstitucionalidade pelo fato de a atuação parlamentar ensejar um aumento de despesa não se sustenta, o que não impede o reconhecimento da mácula pela



contrariedade ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), somada à não observância do que estipulado na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101 de 2000) quanto à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (art. 16¹⁰).

A redação do art. 9º compele o Executivo na versão de quantia considerável para implementação da política pública, descortinando a criação de despesa desacompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Logo, pela oposição ao art. 113 do Ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT), exsurge vício de inconstitucionalidade formal:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela EC 95/2016)

A suprema corte reforça a necessidade apontada pelo constituinte reformador:

A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. [ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019.]

Em outro vértice, a desconsideração das exigências da LRF extravasa a mera crise de ilegalidade, ensejando a inconstitucionalidade formal por ofensa à competência da União para estabelecer normas gerais sobre direito financeiro e orçamento (art. 24, I e II, da CF/88). De acordo com o art. 16 da LC 101/20:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

¹⁰ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.



- I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
- II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

No que tange ao conflito com as disposições da LRF, pede-se vênha para trazer à baila as palavras cunhadas pelo Procurador do Estado de Santa Catarina - Dr. TÁRCIO AURÉLIO MONTEIRO DE MELO - no parecer Nº 374/2021-PGE:

Surge formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas nacionais pelo legislador estadual, notadamente ao esvaziar as exigências da LRF para a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado. Assim, para além da mera crise de ilegalidade em face da LRF, o PL se reveste de inconstitucionalidade formal por ofensa à competência da União para estabelecer normas gerais sobre direito financeiro e orçamento (art. 24, I e II, da CF/88), bem como sobre normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta (art. 165, § 9º, II). A esse respeito, colho excertos de votos proferidos em sede de controle concentrado perante o STF:

A norma estadual ou municipal é inválida não pelo fato de contrariar materialmente a lei nacional, mas por, ao assim proceder, atuar fora de sua competência constitucional de suplementar (complementar) as linhas gerais definidas pela União. (Min. Dias Toffoli, na ADI 3937/SP). A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política (Min. Celso de Mello, na ADI 2.903/PB).

Compulsando os autos do projeto de lei em epígrafe, não se constata que tenha sido acostada ao caderno processual a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, tampouco acompanhada das premissas e metodologia de cálculos utilizadas (art. 16, §2º).

Dessarte, o art. 9º não supera o crivo da constitucionalidade formal.

CONCLUSÃO

Pelo esposado, conclui-se:

- a) Pela inconstitucionalidade dos arts. 8º e 9º
- b) Pela constitucionalidade dos demais dispositivos.

É o parecer.

CARLOS RENÊ MAGALHÃES MASCARENHAS

Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **X68AUN84**

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



CARLOS RENE MAGALHAES MASCARENHAS (CPF: 038.XXX.543-XX) em 06/01/2022 às 20:06:47

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:44:58 e válido até 24/07/2120 - 13:44:58.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDI1Mjg1XzI1MzAzXzlwMjFfWDY4QVVVODQ=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00025285/2021** e o código **X68AUN84** 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**



DESPACHO

Referência: SCC 25285/2021

Assunto: Consulta sobre autógrafo no Projeto de Lei n. 248/2021

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o parecer retro exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Carlos René Magalhães Mascarenhas, cuja ementa foi assim formulada:

EMENTA: Autógrafo. Projeto de Lei (PL) nº 248/2021. Processo Legislativo principiado pelo Executivo. Análise restrita às emendas. Projeto de Lei não inserido nas hipóteses de iniciativa reservada. Distinção. Poder geral de emenda não submetido às restrições do Art. 63 da Constituição Federal. Emenda substitutiva global. Art. 8º Inconstitucionalidade formal orgânica. Norma geral de Direito ambiental. Dispensa de Licença ambiental em zona rural. Art. 9º. Inconstitucionalidade formal objetiva. Violação ao art. 113 do Ato das disposições constitucionais transitórias. Inconstitucionalidade formal orgânica. Requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal não observados. Sugestão de veto parcial.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **6QW279EF**



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



ALINE CLEUSA DE SOUZA (CPF: 003.XXX.689-XX) em 06/01/2022 às 18:40:31

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:14:45 e válido até 13/07/2118 - 13:14:45.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDI1Mjg1XzI1MzAzXzlwMjFfNlFXMjc5RUY=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00025285/2021** e o código **6QW279EF** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 25285/2021

Assunto: Autógrafo. Projeto de Lei (PL) nº 248/2021. Processo Legislativo principiado pelo Executivo. Análise restrita às emendas. Projeto de Lei não inserido nas hipóteses de iniciativa reservada. Distinção. Poder geral de emenda não submetido às restrições do Art. 63 da Constituição Federal. Emenda substitutiva global. Art. 8º Inconstitucionalidade formal orgânica. Norma geral de Direito ambiental. Dispensa de Licença ambiental em zona rural. Art. 9º. Inconstitucionalidade formal objetiva. Violação ao art. 113 do Ato das disposições constitucionais transitórias. Inconstitucionalidade formal orgânica. Requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal não observados. Sugestão de veto parcial.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

1. Aprovo o **Parecer nº 19/2022-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Carlos Renê Magalhães Mascarenhas, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA
Procurador-Geral do Estado, designado¹

¹ Ato nº 2690/2021, DOE nº 21.676, de 28/12/2021.

Lei Complementar nº 317, de 30 de dezembro de 2005:

Art. 9º Compete ao Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos:

I – substituir o Procurador-Geral do Estado nos seus impedimentos e afastamentos eventuais;



Assinaturas do documento



Código para verificação: **0R87L8MY**



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



SÉRGIO LAGUNA PEREIRA (CPF: 004.XXX.480-XX) em 06/01/2022 às 18:36:03

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:07:26 e válido até 13/07/2118 - 15:07:26.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDI1Mjg1XzI1MzAzXzlwMjFfMFI4N0w4TVk=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00025285/2021** e o código **0R87L8MY** 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 25063/2021
Autógrafo do PL nº 248/2021

Sanciono o autógrafo do Projeto de Lei nº 248/2021, que "Dispõe sobre diretrizes para a instituição de política pública pelos Municípios do Estado, objetivando a prestação de serviços de telecomunicação para prover acesso à internet nas áreas rurais de seus territórios, com tecnologia não inferior a 4G", vetando, contudo, o art. 8º, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 13 de janeiro de 2022.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado

Despacho de veto parcial PL_248_21

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC
Fone: (48) 3665-2000



Assinaturas do documento



Código para verificação: **B6W473EE**



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



CARLOS MOISÉS DA SILVA (CPF: 625.XXX.849-XX) em 13/01/2022 às 19:33:25

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/01/2019 - 12:27:23 e válido até 11/01/2119 - 12:27:23.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDI1MDYzXzI1MDgwXzlwMjFfQjZXNDczRUU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00025063/2021** e o código **B6W473EE** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.