

05/11/2025**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.332 SANTA CATARINA**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: KARULA GENOVEVA BATISTA TRENTIN LARA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DA INDÚSTRIA DA EXTRAÇÃO DE CARVÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SIECESC
ADV.(A/S)	: ALEXANDRA PAGLIA
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR

EMENTA

Direito constitucional, direito ambiental e outras matérias de direito público. Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de diversos dispositivos da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022. Política estadual de transição energética. Parcial procedência dos pedidos veiculados.

I. CASO EM EXAME

1. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo partido político Rede Sustentabilidade relativamente aos arts. 3º; 4º, incisos II, III e VIII; 5º, incisos II e IV; 9º, inciso III; 11; 13, parágrafo único; 14, inciso III; 16, inciso III; 17, § 3º e incisos; 20, incisos III, VI, VII e IX; 26, § 2º; 27, incisos II, IV, VI, VII e IX; 28; 29; 30; 33, inciso II, alíneas **a**, **b** e **f**; 34, incisos I, II, III, IV e V e §§ 4º e 5º; 38; 39 e 42, **caput** e parágrafo único, da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022, que

ADI 7332 / SC

“institui a política estadual de transição energética justa e o polo de transição energética justa do sul do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências”.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. As diversas questões em discussão consistem em analisar i) emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, sob as balizas de pertinência temática e aumento de despesas; ii) obrigação de investimento em pesquisa e desenvolvimento energético imposta a empresas do setor elétrico instaladas no território estadual; iii) isenção de responsabilidade por danos ambientais ao adquirente de recursos minerais provenientes de empreendimentos licenciados; iv) a política de transição energética instituída face à existência de cadeia produtiva de carvão mineral no território estadual; v) a ausência de participação social em colegiado que exerce a coordenação estratégica da transição energética no Estado de Santa Catarina, e vi) previsão de constituição de fundo com recursos financeiros provenientes de devolução dos orçamentos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas estaduais.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A requerente se desincumbiu do ônus de impugnar de modo específico todos os dispositivos questionados. Preliminar rejeitada.

4. Constatam-se a (i) pertinência temática estrita entre as emendas inseridas pelo Poder Legislativo Estadual e o conteúdo original do projeto de lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo; e a (ii) não ocorrência de aumento de despesas pelos dispositivos inseridos, razão pela qual se deve assentar a constitucionalidade formal dos arts. 16, inciso III; 28; 29; 30; 38 e 39 da Lei nº 18.330/22 do Estado de Santa Catarina.

5. O Estado de Santa Catarina, ao estabelecer que empresas geradoras, operadoras de distribuição e de transmissão de energia instaladas no respectivo ente federativo devem investir no mínimo 5% (cinco por cento) da verba destinada à pesquisa e ao desenvolvimento em projetos de desenvolvimento tecnológico relativos à utilização e/ou à

ADI 7332 / SC

destinação de subprodutos e resíduos; ao tratamento dos gases produzidos e a tecnologias de baixo carbono da combustão de carvão mineral, invadiu a competência privativa da União, conforme os arts. 21, inciso XII, alínea **b**; e 22, inciso IV, da Constituição, razão pela qual se impõe a declaração de inconstitucionalidade formal do § 5º do art. 34 da Lei nº 18.330/22 do Estado de Santa Catarina.

6. Norma estadual que, a um só tempo, incentiva a aquisição de recursos minerais de operadores licenciados pelos órgãos ambientais e não afasta, de modo peremptório, a responsabilidade ambiental objetiva fixada na legislação federal. Ademais, ao prescrever que a simples aquisição de recursos minerais provenientes de empreendimentos minerários licenciados, por si só, não é causa de responsabilização, a norma coaduna-se com o ordenamento vigente eis que a mera aquisição não pode ser pressuposto da responsabilização ambiental se estiverem ausentes os demais elementos, entre os quais o nexo causal, essencial à configuração da responsabilidade.

7. A política de transição energética justa do Estado de Santa Catarina está em sintonia com os ditames constitucionais, seja quanto à necessária preservação do meio ambiente (art. 225), seja em relação à observância de outros comandos, tais como a garantia da livre iniciativa (arts. 1º, inciso IV; e 170), o desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II), a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (arts. 3º, inciso III; e 170, inciso VII), a proteção da propriedade (arts. 5º, **caput** e inciso XXII; e 170, inciso II), a busca do pleno emprego (arts. 170, inciso VIII; e 6º), e a defesa do consumidor (arts. 5º, inciso XXXII; e 170, inciso V).

8. Pela análise dos dispositivos impugnados, não se constata nenhuma teratologia apta a desnaturar o caráter transicional que a legislação enuncia, sendo legítimas as escolhas políticas específicas quanto ao ritmo e à forma de realização da política pública de transição energética.

9. A declaração de inconstitucionalidade das normas analisadas

ADI 7332 / SC

retiraria do ordenamento jurídico as bases fundantes da política pública de transição energética do Estado de Santa Catarina, o que poderia levar, na prática, a um vácuo normativo potencialmente ainda mais danoso à proteção ao meio ambiente.

10. O legislador estadual previu a participação da sociedade civil em um dos colegiados instituídos no âmbito da política pública, razão pela qual entendo contemplada a participação social. Não obstante, é legítima a opção por não incluir representante da sociedade civil quando da instituição de colegiados e comitês no âmbito de políticas públicas. A despeito do texto constitucional consagrar o princípio democrático (art. 1º, parágrafo único), bem como impor ao Poder Público e à coletividade o dever de preservar e defender o meio ambiente (art. 225), assegurando, portanto, à coletividade o direito de participação em políticas públicas, esses dispositivos não determinam o modo, cabendo ao legislador definir a forma pela qual a participação comunitária se concretizará.

11. A previsão abstrata de fontes de recursos não é suficiente para garantir recursos financeiros para fazer frente aos desembolsos do fundo, o que só ocorre mediante atos concretos que transfiram montantes financeiros para o referido fundo. O valor referente ao saldo da devolução voluntária dos duodécimos não utilizados, após devidamente reincorporados ao caixa único do tesouro estadual, pode ser destinado ao fundo. A análise referente à vedação da criação de fundo público quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias ou mediante a execução direta por programação é matéria que desborda a análise do controle de constitucionalidade abstrato.

IV. DISPOSITIVO E TESE

12. O Supremo Tribunal Federal conhece da presente ação direta de inconstitucionalidade e julga parcialmente procedentes os pedidos, para declarar a inconstitucionalidade do § 5º do art. 34 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022.

Dispositivos relevantes citados: CRFB/88, arts. 1º; 21, inciso XII, alínea **b**; 22,

ADI 7332 / SC

incisos IV e XII; 24, inciso VIII e § 1º; 168; 170, incisos VI; 225, § 1º, inciso VIII, e §§ 2º e 3º.

Jurisprudência relevante citada: ADI nº 4.031/PA (Rel. Min. **Rosa Weber**, Tribunal Pleno, DJe de 9/11/23), ADC nº 42/DF (Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/19); ADI nº 6121/DF MC (Rel. Min. **Marco Aurelio**, Tribunal Pleno, DJe de 28/11/19); ADI nº 5.927/SC (Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 9/3/23); ADPF nº 623/DF (Rel. Min. **Rosa Weber**, Tribunal Pleno, DJe de 18/7/23); ADPF nº 651/DF (Rel. Min. **Cármem Lúcia**, Tribunal Pleno, DJe de 29/8/22); ADI nº 5.014/BA, de minha relatoria.

ACÓRDÃO

O Tribunal, por maioria, conheceu da presente ação direta e julgou parcialmente procedentes os pedidos, para declarar a inconstitucionalidade do § 5º do art. 34 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022, nos termos do voto do Relator, Ministro **Dias Toffoli**, vencidos parcialmente os Ministros **Flávio Dino**, **Cármem Lúcia** e **Edson Fachin** (Presidente), que julgavam procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade do inteiro teor da Lei nº 18.330/2022, do Estado de Santa Catarina.

Brasília, 5 de novembro de 2025.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Relator

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.332 SANTA CATARINA

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: KARULA GENOVEVA BATISTA TRENTIN LARA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DA INDÚSTRIA DA EXTRAÇÃO DE CARVÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SIECESC
ADV.(A/S)	: ALEXANDRA PAGLIA
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR

RELATÓRIO**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo partido político Rede Sustentabilidade, com pedido de medida cautelar, relativamente aos arts. 3º; 4º, incisos II, III e VIII; 5º, incisos II e IV; 9º, inciso III; 11; 13, parágrafo único; 14, inciso III; 16, inciso III; 17, § 3º e incisos; 20, incisos III, VI, VII e IX; 26, § 2º; 27, incisos II, IV, VI, VII e IX; 28; 29; 30; 33, inciso II, alíneas **a**, **b** e **f'**; 34, incisos I, II, III, IV e V e §§ 4º e 5º; 38; 39; e 42, **caput** e parágrafo único, da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022, que “institui a política estadual de transição energética justa e o polo de transição energética justa do sul do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências”. Eis o inteiro teor dos dispositivos impugnados:

ADI 7332 / SC

“Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022”

Art. 3º A Política Estadual de Transição Energética Justa rege-se pelos seguintes princípios:

I – preservação do interesse estadual;

II – promoção da livre concorrência;

III – desenvolvimento socioeconômico ambientalmente sustentável e equitativo;

IV – manutenção e criação de empregos;

V – inclusão social;

VI – desenvolvimento do arranjo democrático, com vistas ao diálogo entre Poder Público, setor produtivo, entidades privadas, instituições de crédito, ensino ou pesquisa, trabalhadores, sociedade civil organizada e comunidades locais e regionais impactadas; e

VII – distribuição equânime dos custos e benefícios da transição para modelos energéticos renováveis e fósseis de baixa emissão de carbono.

Art. 4º São diretrizes da Política Estadual de Transição Energética Justa:

(...)

II – valoração, valorização e monetização dos recursos naturais renováveis e não renováveis com potencial mercadológico, com vistas ao aumento da competitividade e à participação proativa nas políticas públicas associadas;

III – fortalecimento de toda a cadeia produtiva relacionada à eficiência energética e à geração de energia a partir de fontes renováveis e não renováveis e de baixa emissão de carbono;

(...)

ADI 7332 / SC

VII – desenvolvimento econômico, social e ambiental, buscando a conciliação entre o exercício da liberdade econômica e do direito de propriedade, com a exploração racional e sustentável dos recursos naturais e a preservação e restauração dos ecossistemas e dos processos ecológicos essenciais;

Art. 5º São objetivos da Política Estadual de Transição Energética Justa:

(...)

II – desenvolvimento econômico sustentável da cadeia produtiva dos Polos de Transição Energética Justa, com a adoção de medidas que compatibilizem o exercício da liberdade econômica e do direito de propriedade com a exploração racional e sustentável dos recursos naturais, na busca da promoção de qualidade de vida para as presentes e futuras gerações;

(...)

IV – aproveitamento sustentável dos recursos naturais renováveis e não renováveis dos Polos de Transição Energética Justa, mediante a preservação destes e a mitigação de danos ambientais, econômicos e sociais;

Art. 9º A Transição Energética Justa, na dimensão do desenvolvimento econômico, compreende:

(...)

III – a transição gradual para diversificação econômica baseada em modelos energéticos sustentáveis, com recursos naturais renováveis e não renováveis de baixa produção de carbono;

Art. 11. A Transição Energética Justa, na dimensão da sustentabilidade ambiental, compreende a observância da evolução do modelo energético fóssil para a redução das

ADI 7332 / SC

emissões de carbono, de modo que a tecnologia, a mão de obra, os insumos e os meios utilizados no processo de transição estejam de acordo com os princípios, as diretrizes e os objetivos desta Lei.

Art. 13. O Plano de Transição Energética Justa do Estado de Santa Catarina (TRANSIÇÃO JUSTA SC) será pautado nos princípios, nas diretrizes e nos objetivos desta Lei, impulsionando a economia para um modelo alinhado às metas climáticas nacionais e internacionais, por meio dos Polos de Transição Energética Justa.

Parágrafo único. São eixos estratégicos do TRANSIÇÃO JUSTA SC e suas correspondentes orientações programáticas, sem prejuízo de outros que vierem a ser criados:

I – estudos que viabilizem a compensação e a redução de emissão de gases de efeito estufa nos setores da mineração e de geração de energia;

II – projetos de recuperação ambiental;

III – projetos sociais para qualificação e capacitação profissional;

IV – integração interinstitucional e participação social;

V – projetos de modernização de usinas, a fim de alcançar a redução da emissão de gases poluentes, incluindo os gases de efeito estufa; e

VI – desenvolvimento de pesquisas e inovações tecnológicas, bem como implementação de centros tecnológicos nos Polos de Transição Energética Justa.

Art. 14. Para a aplicação das orientações programáticas dos eixos estratégicos do TRANSIÇÃO JUSTA SC, a que se refere o parágrafo único do art. 13 desta Lei, são consideradas atividades econômicas prioritárias:

ADI 7332 / SC

(...)

III – a modernização das cadeias produtivas, objetivando alcançar a redução de emissões de gases poluentes, incluídos os gases de efeito estufa.

Art. 16. Compõem o arranjo de gestão e execução do TRANSIÇÃO JUSTA SC:

(...)

III – o Comitê Administrativo de Acompanhamento da Execução do Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina;

Art. 17. O Conselho Gestor exercerá a coordenação estratégica do TRANSIÇÃO JUSTA SC, com a finalidade de:

(...)

§ 3º O Conselho Gestor será composto pelos seguintes membros:

I – 1 (um) representante da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE);

II – 1 (um) representante da Secretaria Executiva do Meio Ambiente (SEMA);

III – 1 (um) representante do Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (IMA);

IV – 1 (um) representante da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF);

V – 1 (um) representante da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE);

VI – 1 (um) representante da Secretaria Executiva de Articulação Nacional (SAN);

VII – 1 (um) representante da Procuradoria-Geral do

ADI 7332 / SC

Estado (PGE);

VIII – 1 (um) representante do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE);

IX – 1 (um) representante da Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A. (BADESC); e

X – 1 (um) representante de cada Polo de Transição Energética Justa instituído nos termos desta Lei.

Art. 20. São instrumentos do TRANSIÇÃO JUSTA SC:

(...)

III – desenvolvimento de cooperativas, de consórcios ou de outras formas de associação que organizem a cadeia produtiva do carvão mineral e da Transição Energética Justa;

(...)

VI – cooperação técnica e financeira entre o setor público e o privado para o desenvolvimento de pesquisas, métodos, processos e tecnologias de gestão aplicáveis à cadeia produtiva do carvão mineral e à Transição Energética Justa;

VII – educação ambiental;

(...)

IX – mecanismos financeiros estaduais e nacionais, especialmente:

a) o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC);

b) o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO); e

c) o Fundo Catarinense de Mudanças Climáticas (FMUC);

(...)

Art. 26. O Polo de Transição Energética Justa do Sul do

ADI 7332 / SC

Estado de Santa Catarina compreende os empreendimentos que atuam na cadeia produtiva do carvão, exclusivamente nos segmentos de extração, beneficiamento, estoque, transformação ou uso, comercialização, transporte e distribuição de carvão mineral e seus produtos, subprodutos e resíduos.

(...)

§ 2º O Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina considera a necessidade de modernização das atividades econômicas da cadeia produtiva do carvão mineral, tendo por base a importância do segmento para o Estado e tendo em vista que:

I – colaboram para a segurança e estabilidade energética; e

II – contribuem para o desenvolvimento de outros segmentos industriais, como o carboquímico, de fertilizantes, de olefinas, de plásticos e de cimento.

Art. 27. O Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina, em comunhão com as diretrizes, os princípios e os objetivos desta Lei, tem por finalidade:

(...)

II – estimular o uso racional e adequado de recursos naturais, respeitando a sustentabilidade e as peculiaridades locais;

(...)

IV – incentivar a modernização do setor carbonífero, orientada para a exploração limpa do carvão mineral e de seus derivados;

(...)

VI – integrar a Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e de suas entidades, a fim de garantir

ADI 7332 / SC

eficiência na execução das ações e dos programas de Transição Energética Justa e solução das questões relacionadas à exploração do carvão mineral na sua região de abrangência;

VII – incentivar o desenvolvimento de ações para aumento de escala e de competitividade nos empreendimentos situados na sua região de abrangência, visando à ampliação da participação destes no fornecimento de insumos e serviços para a cadeia produtiva do carvão mineral;

(...)

IX – atrair investimentos para a instalação e manutenção de complexos industriais voltados à exploração sustentável do carvão mineral ou transformação deste recurso, visando a seus diversos usos econômicos, bem como à geração de outros produtos derivados do carvão mineral, incluindo produtos químicos como amônia, sulfato de amônio, nafta, ureia, metanol, gás natural sintético, hidrogênio, além de englobar o uso ou a disposição final econômica e ambientalmente apropriada dos subprodutos e resíduos desses processos;

(...)

Art. 28. Fica instituído o Comitê Administrativo de Acompanhamento da Execução do Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina com a finalidade de:

I – articular, coordenar e supervisionar as atividades e os planos de ação definidos no âmbito do Comitê Técnico; e

II – aprovar o Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina.

Art. 29. O Comitê Administrativo de Acompanhamento da Execução do Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina será composto pelos seguintes membros:

ADI 7332 / SC

I – 1 (um) representante da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE), que o presidirá;

II – 1 (um) representante das Associações Comerciais e Industriais da área de abrangência do Polo;

III – 1 (um) representante de cada Associação de Município na área de abrangência do Polo;

IV – 1 (um) representante do Sindicato da Indústria do Carvão do Estado de Santa Catarina;

V – 1 (um) representante da Federação Interestadual dos Trabalhadores na Indústria de Extração de Carvão no Sul do País – PR/RS/SC;

VI – 1 (um) representante da Associação Beneficente da Indústria Carbonífera de Santa Catarina; e

VII – 1 (um) representante da sociedade civil.

Parágrafo único. A função de membro do Comitê não é remunerada, tem caráter público relevante e o seu exercício é considerado prioritário e de interesse público.

Art. 30. O Governo do Estado de Santa Catarina prestará apoio administrativo para a execução do trabalho realizado pelo Comitê Administrativo de Acompanhamento da Execução do Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. As despesas de viagem dos membros do Comitê serão cobertas pelas entidades que representam.

(...)

Art. 33. São objetivos do PROSUL/SC:

(...)

II – a atração de novos investimentos por meio de:

ADI 7332 / SC

a) estímulo à instalação de empresas complementares à cadeia produtiva do carvão mineral, alinhadas aos princípios, aos objetivos e às diretrizes desta Lei;

b) identificação de áreas com viabilidade técnica, econômica e ambiental e apoio nas integrações com redes elétricas, de gás natural, saneamento e sistemas de transporte;

(...)

f) captação e divulgação de vagas de trabalho no setor carbonífero e de transição, fomentando sua interação com programas federais, estaduais e municipais de emprego e renda e de qualificação;

(...)

Art. 34. Ao beneficiário do PROSUL/SC será autorizada a utilização do disposto na Lei nº 10.297, de 26 de dezembro de 1996, nas seguintes hipóteses:

I – operações relativas à instalação, expansão e realocação de empreendimentos e atividades de extração, beneficiamento, transformação, comercialização, transporte e distribuição de carvão mineral e seus produtos, subprodutos e resíduos no Estado;

II – aquisições internas ou importação, esta última por meio de portos localizados no Estado, de quaisquer bens, materiais, insumos ou demais mercadorias utilizados, empregados ou consumidos na construção, instalação, ampliação, reforma, reparação ou conservação dos empreendimentos e das atividades;

III – aquisições internas ou importação, esta última por meio de portos localizados no Estado, de quaisquer máquinas ou equipamentos, inclusive partes ou peças destes, com destinação ao ativo imobilizado dos empreendimentos e das atividades, desde a fase de instalação ou construção ou mesmo

ADI 7332 / SC

durante o posterior período de operação e funcionamento, com vistas ao contínuo aprimoramento e modernização dos APLs;

IV – importação, por meio de portos localizados no Estado, ou aquisições internas de carvão mineral e de quaisquer produtos vinculados ou integrantes da cadeia produtiva do carvão mineral, por e/ou de contribuintes produtores ou mineradores estabelecidos no Estado, destinados ou utilizados como insumos nas atividades de beneficiamento, transformação, comercialização, transporte ou distribuição de carvão mineral e seus produtos, subprodutos e resíduos; e

V – importação, por meio de portos localizados no Estado, ou aquisições internas de carvão mineral e de quaisquer produtos vinculados ou integrantes da cadeia produtiva do carvão mineral.

(...)

§ 4º Ficam as empresas geradoras de energia elétrica submetidas ao cumprimento do disposto na Lei federal nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e na Lei nº 10.297, de 1996.

§ 5º As empresas geradoras, operadoras de distribuição e de transmissão de energia instaladas no Estado de Santa Catarina deverão investir, no mínimo, 5% (cinco por cento) da verba destinada à pesquisa e ao desenvolvimento (P&D), de que tratam a Lei federal nº 9.991, de 2000, e a Lei nº 10.297, de 1996, em projetos de desenvolvimento tecnológico relativos à utilização e/ou destinação de subprodutos e resíduos, ao tratamento dos gases produzidos e a tecnologias de baixo carbono da combustão de carvão mineral, em observância ao disposto no art. 1º da Resolução nº 2, de 10 de fevereiro de 2021, do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

Art. 38. Fica criado o Fundo Estadual de Transição Energética Justa (FETEJ-SC), vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE), com o

ADI 7332 / SC

objetivo de prestar suporte financeiro ao Plano de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina.

§1º A gestão executiva do FETEJ-SC será operacionalizada, controlada e contabilizada pela SDE, com nomenclatura de contas próprias, obedecidas a legislação federal específica e as orientações estaduais sobre normas de pagamento e movimentação de contas.

§ 2º O FETEJ-SC será constituído de recursos provenientes de:

I – dotação consignada anualmente no orçamento do Estado e verbas adicionais que a lei estabelecer no decurso de cada exercício, bem como quaisquer outros incentivos governamentais;

II – devolução voluntária de recursos financeiros oriundos da participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e do Tribunal de Contas do Estado na Receita Líquida Disponível não utilizada e restituída ao Poder Executivo;

III – doações, auxílios, contribuições, subvenções, transferências e legados de entidades nacionais e internacionais, governamentais e não governamentais;

IV – doações efetuadas por contribuintes tributários estabelecidos no Estado, em contrapartida a benefícios fiscais concedidos na forma de convênio aprovado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), desde que a este Fundo destinadas;

V – receitas decorrentes da aplicação de seus recursos;

VI – produto das aplicações no mercado financeiro e das vendas de materiais, publicações e eventos realizados;

VII – receitas advindas de convênios, acordos, contratos ou instrumentos congêneres realizados com entidades

ADI 7332 / SC

governamentais e não governamentais, nacionais e estrangeiras;

VIII – transferências da União; e

IX – outros recursos que lhe venham a ser destinados.

§ 3º A movimentação e aplicação dos recursos do FETEJ-SC dependerão de autorização do Secretário de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável.

Art. 39. O Chefe do Poder Executivo encaminhará à Assembleia Legislativa projetos de lei para promover as adequações necessárias:

I – no Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023; e

II – na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021, criando a unidade orçamentária do FETEJ-SC, com a abertura de crédito especial.

Art. 42. Aquele que utiliza recursos minerais, para evitar a sua possível responsabilização por eventuais danos ambientais, deverá adquirir somente recursos provenientes de atividades devidamente licenciadas pelo órgão ambiental competente, sendo vedada a utilização de recursos minerais de atividades não licenciadas, nos termos da legislação em vigor.

Parágrafo único. A mera aquisição de recursos minerais provenientes de empreendimentos minerários licenciados não é causa de responsabilização do adquirente pela reparação de possíveis danos ambientais decorrentes da implantação, operação e/ou fechamento das unidades mineiras, inclusive danos ocorridos após o encerramento das atividades minerárias.”

A requerente indica como parâmetros normativos de controle de constitucionalidade os arts. 1º, parágrafo único; 5º, **caput** e inciso I; 6º; 61, § 1º, inciso II, alínea **e**; 63, inciso I; 167, incisos IV, IX e XIV; 168; 170,

ADI 7332 / SC

incisos V e VI; 196; e 225 da Constituição da República.

Afirma a autora, de início, que a legislação impugnada consistiria em “fachada legislativa” utilizada

“como justificativa de um suposto plano de transição energética, quando na realidade o que se tem é um mecanismo que serve apenas aos interesses econômicos da cadeia produtiva do carvão, visando adiar o inevitável fim da utilização desse combustível fóssil do século retrasado”.

Sustenta a requerente deter legitimidade ativa para deflagrar o controle de constitucionalidade abstrato no âmbito da Suprema Corte, por ser partido político com representação no Congresso Nacional, na forma do art. 103, inciso VIII, do texto constitucional.

Argumenta a agremiação partidária que parte dos dispositivos impugnados estariam eivados de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, porquanto versariam sobre a criação e a estruturação de órgãos da Administração Pública. Afirmou, nesse sentido, que

“a Lei Estadual de SC nº 18.330/22, ora impugnada, durante o seu trâmite na ALESC, recebeu emendas legislativas inserindo na legislação a criação de órgãos cuja competência para criar é privativa do Chefe do Executivo (art. 61, §1º, II, “e” da CFRB/88)”.

Indica, nessa toada, que os referidos dispositivos – art. 16, inciso III, e arts. 28; 29; 30, 38 e 39 da lei atacada – teriam sido vetados, à época, pelo Governador do Estado de Santa Catarina, sob a justificativa de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, vetos que foram posteriormente derrubados. Ademais, sustenta que os dispositivos questionados provocariam

ADI 7332 / SC

“inquestionável aumento da despesa pública, sem, contudo, indicar a correspondente fonte de custeio disponível para atender aos novos encargos gerados com a criação, estruturação e manutenção do Conselho, constituindo ônus suplementar. Assim, o aumento de despesa que a Lei acarretará encontra vedação expressa no art. 63, inc. I da CFRB/88”.

Ainda no âmbito da inconstitucionalidade formal, no que se refere à repartição de competências prevista constitucionalmente, argumenta que os §§ 4º e 5º do art. 34 da legislação estadual invadiriam a competência privativa da União i) para legislar privativamente sobre energia (art. 22, inciso IV, da CRFB/88) e ii) para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos (art. 21, inciso XII, alínea **b**, da CRFB/88).

Ademais, sustenta a requerente a ocorrência de violação do art. 24, inciso VIII, §§ 1º e 3º, da Constituição pelo art. 42 da lei estadual, tendo em vista que

“a União, no exercício de sua competência concorrente emitiu ato normativo com regulamentação geral sobre a responsabilidade por danos ambientais, e o resultado disso foi legislação que não abre exceção sobre a responsabilização ambiental. Em sendo assim, não pode a legislação estadual prever uma excludente de responsabilidade, limitando, portanto, o alcance da norma geral como faz a norma impugnada”.

Nesse tópico, conclui que “os artigos 16, III, 28, 29, 30, §§4º e 5º do art. 34, 38, 39 e 42 padecem de inegável inconstitucionalidade formal”.

No que se refere à inconstitucionalidade material, discorre a

ADI 7332 / SC

requerente sobre o histórico do termo Transição Energética Justa (TEJ), o qual, segundo entende, tem por essência “a migração da energia gerada pela matriz fóssil por outra oriunda de fontes renováveis, como a eólica e a solar, considerando e tratando dos fatores socioeconômicos que envolvem essa mudança”. Nesse contexto, sustenta que

“o conjunto normativo trazido pela Lei Estadual nº 18.330/22 na realidade serve como mecanismo de fomento do uso do carvão mineral. Na realidade, a simples leitura do dispositivo, deixa evidente que na realidade o que se fez é utilizar a ‘TEJ’ como subterfúgio para promover uma moratória/política de incentivo travestida de plano de transição energética.

Vejamos que a norma impugnada não tratou, nem citou e muito menos apresentou diretrizes para a redução dos gases de efeito estufa ou mesmo o abatimento da emissão de gás carbônico (CO₂) decorrentes das atividades relativas à cadeia produtiva do carvão. Muito menos indicou um prazo para o abandono do uso do carvão”.

Ao analisar o teor dos dispositivos impugnados, argumenta que,

“além de contrariar o disposto nos arts. 170, VI e 225 da CRFB/88, vão em sentido completamente contrário a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), constante na Lei Federal nº 12.187/09”.

Elenca a requerente cinco fatores que apontariam para a inconstitucionalidade material das disposições questionadas: (i) “primeiro, a atividade da cadeia produtiva do carvão é a responsável por grande parte das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) no Estado de Santa Catarina”; (ii) “em segundo lugar, o custo do carvão utilizado em

ADI 7332 / SC

Santa Catarina é proporcionalmente elevado”; (iii) “em terceiro lugar, o carvão mineral extraído de Santa Catarina é considerado de baixa qualidade”; (iv) “em quarto lugar, uma história de décadas de atividades da extração do carvão para garantir o funcionamento de usinas termelétricas deixa um legado tóxico de destruição e incomensuráveis passivos ambientais e sociais”; e (v) “em quinto lugar, existe uma gravíssima questão de saúde pública gerada pela indústria do carvão”.

Pontua que

“a reparação de dano ambiental é tecnicamente difícil, quando não impossível, e por isso sua devastação deve ser evitada a todo custo. Por conta dessa necessidade, firmou-se dois princípios essenciais para alcançar esse objetivo: o princípio da precaução e o princípio da prevenção”.

Ademais, sustenta a requerente que

“há jurisprudência firme deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que decisões em matéria de proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente devem ser orientadas pelos princípios da precaução e da prevenção. Isto é, sempre que houver dúvida sobre eventuais efeitos danosos de uma providência, deve-se adotar a medida mais conservadora necessária para se evitar o dano (ADI 6421, ADI 5592 e ADPF 656)”.

No ponto, conclui a requerente o seguinte:

“(a) É consenso científico, se alinha com o recente Pacto de Glasgow, Acordo de Paris e com os ODS da ONU, que deve haver a transição da matriz energética para fontes renováveis;

(b) O conceito de transição energética justa envolve,

ADI 7332 / SC

primordialmente, o abandono da matriz energética dependente de combustível fóssil (no caso o carvão) a fim de se adotar fontes renováveis, de baixo impacto social e ambientais. Ocorre que a Lei Estadual impugnada ignora completamente esse conceito, visto que além de não estabelecer nenhum prazo para o *phase out* do carvão, ainda cria incentivos e benefícios fiscais para a cadeia produtiva do carvão mineral, inclusive com o fomento a instalação de novos complexos industriais movidos/relacionados a esse combustível fóssil.

(c) A comunidade científica e o IPCC têm um consenso formado sobre a imprescindibilidade do abandono do uso do carvão como instrumento fundamental para a redução das emissões de gases de efeito estufa, e, conseqüentemente, do enfrentamento das mudanças climáticas. A meta estipulada é de redução de pelo menos 75% até o ano de 2030, todavia, a Lei Estadual caminha em sentido completamente contrário ao estipular incentivos à cadeia produtiva do carvão mineral.

(d) A legislação atacada, ao não estabelecer um prazo para o *phase out* do carvão e garantir incentivos/benefícios e fomento às atividades da cadeia produtiva do carvão distorce o conceito de "Transição Energética Justa" e contribui para a continuidade da emissão de grande volume de GEE, e, conseqüentemente, para o aceleração das mudanças climáticas;

(e) Tanto o TCU como o MME se posicionaram pela não manutenção/prorrogação dos subsídios ao carvão mineral tendo em vista que a medida, além de não atingir o fim proposto, impede que novas fontes energéticas (renováveis e sustentáveis) ganhem espaço no cenário energético nacional;

(f) A cadeia produtiva do carvão é responsável por grande parte das emissões de gases de efeito estufa no Estado de Santa Catarina, de modo que incentivo/benefício/fomento a esse tipo de atividade viola frontalmente o Acordo de Paris;

ADI 7332 / SC

(g) O TCU e diversos estudos científicos mostram que o carvão extraído da região é de baixa qualidade e produz mais resíduos do que o comum, de modo que a atividade é considerada extremamente ineficiente;

(h) O custo do carvão utilizado em Santa Catarina é elevado, o que leva à conclusão de que incentivos distorcem a competição e leva os consumidores a contratarem e pagarem por empreendimentos mais caros nos leilões, já que, mesmo que o preço da energia com o reembolso dos custos de aquisição seja mais barato, é o consumidor de energia elétrica quem custeia a subvenção, onerando assim a conta de energia paga por todos os brasileiros.

(i) A intervenção estatal para promoção do carvão é a grande força motora de uma indústria do carvão que é ineficiente, extremamente poluidora, de alto custo e que causou, causa e, caso a lei não tenha sua inconstitucionalidade reconhecida, continuará causando, um verdadeiro desastre socioambiental.

(j) A atividade de mineração e queima de carvão mineral para geração de energia por termelétricas é responsável por causar severos danos à saúde pública (dentre outros, problemas respiratórios, cardiovasculares, má formação, câncer, redução abrupta de expectativa de vida) conforme comprova uma ampla gama de estudos científicos.”

Assim, defende a requerente que

“as afirmações contidas nos itens (a), (b), (c), (d), (e), (f), e (i) violam os arts. 170, VI e 225 da CRFB/88, as contidas nos itens (g) e (h) violam o disposto no art. 170, V da CRFB/88 e (j) viola o disposto nos arts. 5º, caput e 196 da CRFB/88”.

ADI 7332 / SC

Na continuidade de sua argumentação, afirma a requerente que a instituição de benefícios e de incentivos a atividades da cadeia produtiva do carvão também violaria o Acordo de Paris.

Aduz que houve criação de fundo em descompasso com o disposto nos arts. 167 e 168 da Constituição da República, porquanto

“em momento algum se teve autorização legislativa prévia (mediante ato normativo específico) ou mesmo se justificou (sequer foi mencionado) se objetivos almejados com a sua criação poderiam (ou não) ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias ou mediante a mera execução do orçamento”.

Ademais, sustenta a requerente que o art. 42 da lei estadual estabelecería uma excludente de responsabilidade por danos ambientais, o que violaria o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, consubstanciado no art. 225 do texto constitucional.

Por fim, no tópico, diz a requerente que a composição do conselho gestor estabelecida pelo diploma normativo estadual violaria a democracia participativa e a igualdade, porquanto não haveria assento garantido para a sociedade civil. Acrescenta, ainda, que,

“apesar de a lei determinar uma série de atribuições ao Conselho, a sua composição não reflete a participação social de atores ligados a tais setores, conforme os seguintes pontos: Há uma sub-representação de órgãos públicos, entidades sindicais e organizações de defesa dos direitos de trabalhadores, sendo predominante a presença de órgãos do Poder Executivo Estadual, o que é incompatível com as atribuições do Conselho, especialmente no que toca ao reposicionamento econômico da região e da parcela da população dedicada às atividades de mineração de carvão; e Exceto pela SEMA e IEMA, órgãos do Poder Executivo Estadual, não há a indicação de qualquer outro

ADI 7332 / SC

representante de órgão público e de entidade ambientalista em um Conselho que tem, segundo a lei que o cria, a recuperação ambiental da região como uma de suas principais atribuições”.

Pugna a requerente pela concessão de medida cautelar, por entender estarem preenchidos os requisitos autorizadores da plausibilidade jurídica do pedido (**fumus boni iuris**), pelos argumentos despendidos na inicial, e do perigo na demora (**periculum in mora**), que decorreria, segundo ela, do

“fato de que o estabelecimento de incentivos/isenções e fomento à cadeia produtiva do carvão viola normas internacionais e o regime jurídico de proteção à vida, à saúde pública, a defesa do consumidor e ao meio ambiente, visto que esse tipo de atividade libera altos índices de emissão de gases de efeito estufa, contamina o solo, água, ar bem como causa graves problemas de saúde.

Além de ser consenso científico, a série de estudos apresentados juntos a presente exordial deixa evidente as nefastas consequências socioambientais que a cadeia produtiva do carvão trás. Infelizmente, chegamos em uma situação que não há mais como esperar, é inconcebível que nesse cenário de emergência climática, em que a humanidade está diante de verdadeiro precipício, exista uma norma que fomente a cadeia produtiva do carvão.

Cabe registrar, Exmos. Senhores Ministros, que a única forma de enfrentamento dessa emergência climática é a redução de emissões de gases de efeito estufa. Como se viu, o IPCC recomendou a redução do uso de carvão em pelo menos 75% até o ano de 2030. Certamente se a norma impugnada persistir, o Brasil não irá atingir essa meta.

Ademais, a excludente de responsabilidade por dano

ADI 7332 / SC

ambiental trazida pelo artigo 42 da norma impugnada abre margem para inúmeras empresas que, consoante se viu nesta exordial, causam uma verdadeira catástrofe socioambiental saiam impunes pelos danos que causam não apenas ao meio ambiente mas a toda população que vive na área impactada pela cadeia produtiva do carvão”.

No mérito, requer a requerente o seguinte:

“d) [A] confirmação da decisão cautelar concedida e, independentemente dela, que seja julgada totalmente procedente a presente ADI, a fim de:

d.1) Declarar a inconstitucionalidade dos artigos 16, III, 28, 29, 30, 38 e 39 da Lei Estadual nº 18.330/22, haja vista sua inconstitucionalidade formal decorrente da contrariedade aos artigos 61, §1º, II, ‘e’ e 63, I da Constituição Federal de 1988;

d.2) Declarar a inconstitucionalidade dos artigos 34, §§4º e 5º da Lei Estadual nº 18.330/22, haja vista sua inconstitucionalidade formal decorrente da contrariedade aos artigos 21, XII, ‘b’ e 22, IV da Constituição Federal de 1988.

d.3) Declarar a inconstitucionalidade do art. 42 e seu parágrafo único da Lei Estadual nº 18.330/22, haja vista sua inconstitucionalidade tanto formal como material decorrente, respectivamente, da contrariedade aos artigo 24, VIII, §1º e §3º e 225, §§2º e 3º da Constituição Federal de 1988;

d.4) Declarar a inconstitucionalidade dos artigos 3º, 4º, II, III, VIII, 5º, II e IV, 9º, III, 11º, 13º, parágrafo único, 14, III, 20, III e VI, 26, §2º, da Lei Estadual nº 18.330/22, haja vista sua inconstitucionalidade material decorrente da contrariedade aos artigos 5º, caput, 6º, 170, V e VI, 196 e 225 da Constituição Federal de 1988;

d.5) Declarar a inconstitucionalidade dos artigos 20, VII e

ADI 7332 / SC

IX, 27, II, IV, VI, VII e IX, 33, II, 'a', 'b' e 'f' e art. 34, I a V, haja vista sua inconstitucionalidade material decorrente da contrariedade aos artigos, 170, VI e 225 da Constituição Federal de 1988;

d.6) Declarar a inconstitucionalidade dos arts. 38 e 39 da Lei Estadual nº 18.330/22, haja vista sua inconstitucionalidade material decorrente da contrariedade aos artigos 167, IV, IX e XIV e 168 da Constituição Federal de 1988.

d.7) Declarar a inconstitucionalidade do art. 17, §3º e incisos da Lei Estadual nº 18.330/22, haja vista sua inconstitucionalidade material decorrente da contrariedade aos artigos 1º, p. único e art. 5º, I da Constituição Federal de 1988.

d.8) Declarar a inconstitucionalidade por arrastamento todos os demais dispositivos da Lei Estadual nº 18.330/22 que não foram mencionados nos pedidos 'd.1' a 'd.7', haja vista que a inconstitucionalidade do contexto normativo da norma impugnada, bem a completa inaplicabilidade dos dispositivos remanescentes."

Distribuídos os autos durante o mês de janeiro de 2023, a Ministra Presidente **Rosa Weber** não identificou, no caso, situação de urgência apta a autorizar a atuação da Presidência desta Suprema Corte, na forma do art. 13, inciso VIII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), sendo os autos, em sequência, a mim remetidos (e-doc. 35).

Ato contínuo, em 1º de fevereiro de 2023, adotei o rito abreviado do art. 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, a fim de que a decisão seja tomada em caráter definitivo (e-doc. 37).

O Governador do Estado de Santa Catarina prestou informações (e-doc. 46) nas quais defende, preliminarmente, a inépcia da petição inicial, por suposta fundamentação genérica. Sustenta que,

ADI 7332 / SC

“em especial o tópico 5.8 (pedido D.8) “Da inconstitucionalidade sistemática da norma impugnada. Inconstitucionalidade por ‘arrastamento’. Necessidade de declaração de inconstitucionalidade da integralidade da Lei Estadual objeto da ação. (fls. 72/74). Extraí-se da petição inicial que a parte autora apresentou fundamentação meramente genérica sem realizar o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle”.

Quanto ao mérito, pontua o Chefe do Poder Executivo que a manifestação nos autos não abarcaria os dispositivos impugnados que foram vetados pelo Governador do Estado de Santa Catarina, vetos que foram posteriormente derrubados. Quanto às demais disposições questionadas, sustenta que,

“diversamente do afirmado pelo autor, a norma impugnada teve como objeto precípua regulamentar o desenvolvimento sustentável das cadeias produtivas catarinenses, promovendo a geração de energia de forma limpa, eficiente e rentável, bem como a busca da Transição Energética Justa para economia do Estado de Santa Catarina”.

Defende o Governador, nesse sentido, sob o ângulo formal, que

“a legislação impugnada disciplinou matéria afeta à proteção do meio ambiente, controle e redução da poluição, proteção do pleno emprego, patrimônio cultural, entre outros temas de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e Distrito Federal”.

Argumenta, ademais, o Governador que,

ADI 7332 / SC

“diversamente do alegado pelo autor, a norma em referência traz consigo uma solução inovadora para os problemas climáticos, trazendo a preocupação com a solução para a série de problemas de cunho social e econômico que acompanharão o desenrolar dessa política pública. Traz consigo as diversas dimensões sobre o tema, tais como a manutenção de empregos, desenvolvimento econômico social, o reconhecimento histórico e respeito à cultura local, em consonância com os art. 1º, III e IV c/c art. 3º, I, II e III, previstos nos Princípios fundamentais, no Título I, da Carta da República”.

No ponto, sustenta que

“há que se reconhecer que a legislação ora impugnada regulamentou a Transição Energética Justa no Estado de Santa Catarina observando as dimensões socioeconômicas, ambientais e de sustentabilidade, o contexto histórico-cultural e aspectos do trabalho emprego e renda das regiões mais impactadas pelo processo de mudança progressiva e planejada do modelo econômico”.

Ao final, requer o Governador do Estado de Santa Catarina o reconhecimento da preliminar de inépcia da petição inicial e, caso superada, no mérito, a improcedência dos pedidos veiculados.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina se manifestou nos autos (e-doc. 57) pela ausência de inconstitucionalidade formal nos dispositivos questionados. Confira-se:

“2.6. Como regra, no campo da competência para legislar, o art. 23 da Constituição Federal dispõe ser de competência comum da União e dos Estados a proteção do meio ambiente e

ADI 7332 / SC

o combate à poluição em qualquer de suas formas (inciso VI).

2.7. Já no que toca à competência concorrente, o art. 24 da *Lex Fundamental* autoriza também os Estados a legislar sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, na forma de seu inciso VI.

2.8. Desse modo, é curial que podem os estados suplementar as regras gerais ditadas pela Constituição Federal, ou, inexistindo estas, exercer a competência plena para editar tanto normas de caráter geral quanto normas específicas.

Com efeito, não há inconstitucionalidade formal sob esse aspecto conforme apontado na exordial.

2.9. No que diz respeito às emendas parlamentares apresentadas ao projeto de lei iniciado pelo Governador do Estado e a propalada invasão de competência para a iniciativa, que seria privativa do Chefe do Poder Executivo, importa colacionar o entendimento de que é uma inerência do princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, estampado no art. 2º da Carta Maior, a capacidade do Poder Legislativo aperfeiçoar as leis projetadas no seio do Poder Executivo.

Com efeito, não havendo aumento de despesa e havendo pertinência temática entre o objeto do projeto de lei e a emenda parlamentar apresentada, não haverá que se falar em inconstitucionalidade, como é o caso do autos.”

Ao final, defende o Poder Legislativo Estadual a improcedência dos pedidos veiculados na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A Advocacia-Geral da União (AGU) se manifesta pela procedência parcial dos pedidos veiculados em petição assim ementada:

ADI 7332 / SC

“Energia. Lei nº 18.330/2022, do Estado de Santa Catarina, que ‘Institui a Política Estadual de Transição Energética Justa e o Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências’. Alegações de inconstitucionalidade de natureza formal. Suposta ofensa à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a criação e a extinção de órgãos da Administração Pública, combinada com o alegado aumento de despesa pública sem a indicação de fonte de custeio correspondente. Improcedência. Violação às competências legislativas da União. Procedência. Ao determinar às empresas de energia (geradoras, operadoras de distribuição e de transmissão de energia) instaladas no Estado de Santa Catarina que invistam 5% (cinco por cento) da verba destinada à pesquisa em determinados projetos de desenvolvimento tecnológico (voltados à utilização de resíduos), a lei impugnada imiscuiu-se no domínio normativo reservado à União. Ademais, ao estabelecer excludente de responsabilidade ambiental, o artigo 42 da Lei estadual impugnada desbordou dos limites da competência legislativa concorrente para legislar sobre meio ambiente. Alegações de inconstitucionalidade de natureza material. Não se ignoram os prejuízos ao meio ambiente e à coletividade causados pelas atividades ínsitas à cadeia produtiva do carvão, que possuem relevante impacto na emissão de gases de efeito estufa. Essa preocupante realidade exorta o Estado brasileiro a adotar providências estruturais a fim de efetivar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. De acordo com as informações prestadas pelo Governador do Estado, a Política Estadual de Transição Energética Justa no Estado de Santa Catarina fomenta a produção de um modelo de economia de baixa emissão de carbono e impulsiona o desenvolvimento econômico sustentável no Estado, ainda que realizado de forma gradual. Inconstitucionalidade da destinação, ao FETEJ-SC, de recursos provenientes da devolução voluntária de recursos financeiros oriundos de

ADI 7332 / SC

duodécimos orçamentários. A exclusão da participação de representantes da sociedade civil do Conselho Gestor afronta os conselhos do regime democrático, impedindo que visões críticas sejam acolhidas no exercício do dever estatal de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Manifestação pela procedência parcial dos pedidos formulados pelo requerente” (e-doc. 65).

A Procuradoria-Geral da República (PGR), por sua vez, sustenta a parcial procedência dos pedidos veiculados, em parecer assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 18.330/2022 DE SANTA CATARINA. POLÍTICA ESTADUAL DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA JUSTA PARA REDUÇÃO DO USO DE CARVÃO NA GERAÇÃO DE ENERGIA. INSTITUIÇÃO DE COMITÊ DE ACOMPANHAMENTO E FUNDO PARA SUPORTE FINANCEIRO DA POLÍTICA. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL DA NORMA DE COMPOSIÇÃO DO FUNDO. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO ÀS CONCESSIONÁRIAS DO SERVIÇO DE ENERGIA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. PREVISÃO DE EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. AUSÊNCIA DE REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL NA COMPOSIÇÃO DE UM DOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE. ALEGADA FALTA DE DIRETRIZES E DE FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ELIMINAÇÃO DO USO DO COMBUSTÍVEL FÓSSIL. AFRONTA AO DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NÃO CARACTERIZADA. POLÍTICA PÚBLICA DE REDUÇÃO PROGRESSIVA E PLANEJADA DE IMPACTOS AMBIENTAIS.

ADI 7332 / SC

CONSIDERAÇÃO DO CENÁRIO E DO IMPACTO ECONÔMICO-SOCIAL. ADOÇÃO DE MEDIDAS DIRECIONADAS À MAIOR SUSTENTABILIDADE NO SETOR. PARECER PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS PEDIDOS.

1. É formalmente constitucional norma que, oriunda de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa de governador, crie comitê de acompanhamento de política pública de transição energética justa e institua fundo para operacionalização de política pública de transição energética, ambos vinculados a órgão do Poder Executivo e sem aumento de despesa, o que não se confunde com a criação de órgão ou reestruturação da Administração que demandasse lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, e, e 63, I, da Constituição Federal.

2. É constitucional norma que inclua, entre as verbas que constituirão fundo criado para a operacionalização de política pública, a receita de saldos de repasses duodecimais não utilizados e devolvidos voluntariamente pelos Poderes e órgãos distintos do Executivo a que originalmente destinados, uma vez que a vedação à ‘transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais’ (art. 168, § 1º, da CF/1988), após a devolução de eventual saldo remanescente, não é dirigida ao Poder Executivo.

3. Ausente situação de afronta constitucional manifesta, não cabe ao Poder Judiciário interferir na análise da validade da previsão legal de fundo público, tendo como parâmetro a vedação à criação de fundo ‘quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública’ (art. 167, XIV), por ser matéria inserida no campo de averiguação dos Poderes Legislativo e Executivo,

ADI 7332 / SC

responsáveis pelo delineamento de políticas públicas e pela definição dos mecanismos que melhor viabilizem sua implementação.

4. A falta de inclusão de representante da sociedade civil na composição de colegiado administrativo do Executivo participante da gestão de política pública não afronta os princípios da participação popular direta e da igualdade, uma vez que, embora desejável, não decorre de específico mandamento constitucional.

5. É inconstitucional norma estadual que imponha às empresas geradoras e distribuidoras de energia instaladas em seu espaço territorial a obrigação de destinar percentual de recursos a projetos específicos, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre energia e por interferir nos contratos de concessão de serviços de energia e na relação entre a União e concessionárias (art. 21, XII, b, e 22, IV, da CF/1988).

6. É inconstitucional norma estadual que exima o adquirente de recursos minerais de responsabilização por eventuais danos ambientais, em abstrato e *a priori*, por afronta à competência da União para dispor sobre normas gerais de proteção e de responsabilidade por dano ao meio ambiente e por violação do dever estatal de proteção ambiental.

7. Não cabe ao Supremo Tribunal Federal a criação ou o aditamento de política pública delineada pelos demais Poderes, quando a sua atuação escape do exame de compatibilidade constitucional da norma impugnada, sob pena de atuação como legislador positivo e consequente afronta ao princípio constitucional da divisão funcional do Poder.

8. Lei estadual que delineie política pública de Transição Energética Justa para a região carbonífera de Santa Catarina, direcionada à redução progressiva do uso de carvão mediante processo de planejamento voltado a minimizar impactos

ADI 7332 / SC

socioeconômicos do encerramento de atividades ambientalmente danosas, não viola o dever de proteção do meio ambiente e está alinhada à legislação federal correlata, além de concretizar o princípio do desenvolvimento sustentável.

—Parecer pela procedência parcial dos pedidos, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade do § 5º do art. 34; da expressão ‘para evitar a sua possível responsabilização por eventuais danos ambientais’ constante do *caput* do art. 42; e do parágrafo único do art. 42, todos da Lei 18.330/2022 do Estado de Santa Catarina” (e-doc. 65).

Admiti o ingresso no feito do Sindicato da Indústria da Extração de Carvão do Estado de Santa Catarina (SIESESC) e do Instituto Internacional Arayara de Educação e Cultura na qualidade de **amici curiae** (e-doc. 71 e 72, respectivamente).

É o relatório.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.332 SANTA CATARINA

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: KARULA GENOVEVA BATISTA TRENTIN LARA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DA INDÚSTRIA DA EXTRAÇÃO DE CARVÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SIECESC
ADV.(A/S)	: ALEXANDRA PAGLIA
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo partido político Rede Sustentabilidade relativamente aos arts. 3º; 4º, incisos II, III e VIII; 5º, incisos II e IV; 9º, inciso III; 11; 13, parágrafo único; 14, inciso III; 16, inciso III; 17, § 3º e incisos; 20, incisos III, VI, VII e IX; 26, § 2º; 27, incisos II, IV, VI, VII e IX; 28; 29; 30; 33, inciso II, alíneas **a**, **b** e **f'**; 34, incisos I, II, III, IV e V e §§ 4º e 5º; 38; 39; e 42, **caput** e parágrafo único, da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022, que **“institui a política estadual de transição energética justa e o polo de transição energética justa do sul do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências”**.

Passo, de início, ao exame de questão preliminar suscitada.

ADI 7332 / SC

1. Da preliminar.

1.1 Análise da suposta ausência de impugnação específica dos dispositivos objetos da ação.

Suscitou o Governador do Estado de Santa Catarina (e-doc. 46) a inépcia da petição inicial por suposta ausência de impugnação específica dos dispositivos objetos da presente ação direta.

Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal exige, nas ações de controle de constitucionalidade abstrato, a devida impugnação específica dos dispositivos objetos da ação (v.g. ADI nº 7.031/DF, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 16/8/22; e ADI nº 4.169/RR, Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 7/11/18).

In casu, constato que **se desincumbiu a requerente do ônus de impugnar de modo específico todos os dispositivos questionados**.

No que se refere ao pedido de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento de demais normas da mesma legislação estadual, assento, ainda, a plena cognoscibilidade da ação no ponto, porquanto a inconstitucionalidade por arrastamento, como se sabe, decorre de uma interdependência lógico-normativa na qual a declaração de inconstitucionalidade de determinado dispositivo leva, necessariamente, à declaração de inconstitucionalidade de norma que guarda com àquela íntima relação. Trata-se, portanto, de matéria de mérito que deve ser devidamente averiguada no curso do presente voto.

Rejeito, pois, a preliminar e passo ao exame do mérito.

2. Do mérito.

2.1 Aspectos formais.

2.1.1 Ausência de vício de iniciativa nos arts. 16, inciso III; 28; 29; 30; 38;

ADI 7332 / SC

e 39 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022.

Sustenta a agremiação partidária estarem eivados de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa os arts. 16, inciso III; 28; 29; 30; 38; e 39 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022, por supostamente violarem os arts. 61, § 1º, inciso II, alínea e; e 63, inciso I, da Constituição da República. Transcrevo, por oportuno, o inteiro teor dos dispositivos da lei estadual:

“Art. 16. Compõem o arranjo de gestão e execução do TRANSIÇÃO JUSTA SC:

(...)

III – o Comitê Administrativo de Acompanhamento da Execução do Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina;

Art. 28. Fica instituído o Comitê Administrativo de Acompanhamento da Execução do Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina com a finalidade de:

I – articular, coordenar e supervisionar as atividades e os planos de ação definidos no âmbito do Comitê Técnico; e

II – aprovar o Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina.

Art. 29. O Comitê Administrativo de Acompanhamento da Execução do Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina será composto pelos seguintes membros:

I – 1 (um) representante da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE), que o presidirá;

ADI 7332 / SC

II – 1 (um) representante das Associações Comerciais e Industriais da área de abrangência do Polo;

III – 1 (um) representante de cada Associação de Município na área de abrangência do Polo;

IV – 1 (um) representante do Sindicato da Indústria do Carvão do Estado de Santa Catarina;

V – 1 (um) representante da Federação Interestadual dos Trabalhadores na Indústria de Extração de Carvão no Sul do País – PR/RS/SC;

VI – 1 (um) representante da Associação Beneficente da Indústria Carbonífera de Santa Catarina; e

VII – 1 (um) representante da sociedade civil.

Parágrafo único. A função de membro do Comitê não é remunerada, tem caráter público relevante e o seu exercício é considerado prioritário e de interesse público.

Art. 30. O Governo do Estado de Santa Catarina prestará apoio administrativo para a execução do trabalho realizado pelo Comitê Administrativo de Acompanhamento da Execução do Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. As despesas de viagem dos membros do Comitê serão cobertas pelas entidades que representam.

Art. 38. Fica criado o Fundo Estadual de Transição Energética Justa (FETEJ-SC), vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE), com o objetivo de prestar suporte financeiro ao Plano de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina.

§1º A gestão executiva do FETEJ-SC será operacionalizada, controlada e contabilizada pela SDE, com nomenclatura de contas próprias, obedecidas a legislação

ADI 7332 / SC

federal específica e as orientações estaduais sobre normas de pagamento e movimentação de contas.

§ 2º O FETEJ-SC será constituído de recursos provenientes de:

I – dotação consignada anualmente no orçamento do Estado e verbas adicionais que a lei estabelecer no decurso de cada exercício, bem como quaisquer outros incentivos governamentais;

II – devolução voluntária de recursos financeiros oriundos da participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e do Tribunal de Contas do Estado na Receita Líquida Disponível não utilizada e restituída ao Poder Executivo;

III – doações, auxílios, contribuições, subvenções, transferências e legados de entidades nacionais e internacionais, governamentais e não governamentais;

IV – doações efetuadas por contribuintes tributários estabelecidos no Estado, em contrapartida a benefícios fiscais concedidos na forma de convênio aprovado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), desde que a este Fundo destinadas;

V – receitas decorrentes da aplicação de seus recursos;

VI – produto das aplicações no mercado financeiro e das vendas de materiais, publicações e eventos realizados;

VII – receitas advindas de convênios, acordos, contratos ou instrumentos congêneres realizados com entidades governamentais e não governamentais, nacionais e estrangeiras;

VIII – transferências da União; e

IX – outros recursos que lhe venham a ser destinados.

§ 3º A movimentação e aplicação dos recursos do FETEJ-

ADI 7332 / SC

SC dependerão de autorização do Secretário de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável.

Art. 39. O Chefe do Poder Executivo encaminhará à Assembleia Legislativa projetos de lei para promover as adequações necessárias:

I – no Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023; e

II – na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021, criando a unidade orçamentária do FETEJ-SC, com a abertura de crédito especial.”

As regras alusivas à reserva de iniciativa para o processo legislativo se submetem a critérios de direito estrito, sem qualquer margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas.

Nesse sentido, estabeleceu a Constituição da República rol taxativo de matérias cuja competência para deflagrar o processo legislativo compete privativamente ao chefe do Poder Executivo, consubstanciado no art. 61, § 1º, incisos I e II, do texto constitucional.

Pelo princípio da simetria, as regras constitucionais atinentes à reserva de iniciativa são consideradas como de reprodução obrigatória pelos demais entes federativos, não havendo discricionariedade em sua observância pelos estados-membros, conforme jurisprudência há muito assentada nesta Suprema Corte (**v.g.** ADI nº 6.937/RO, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 25/11/22; ADI nº 5.087/DF, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 21/9/20; ADI nº 4.000/SP, Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 2/6/17; ADI nº 2.294/RS, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, Tribunal Pleno, DJe de 11/9/14).

No presente caso, a Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022, originou-se do Projeto de Lei nº 270/21, de iniciativa do Governador do Estado de Santa Catarina. **Não há que se falar, portanto, em vício de iniciativa quanto ao processo legislativo.**

Em relação especificamente às **emendas parlamentares ao projeto**

ADI 7332 / SC

de lei de iniciativa privativa, segundo a firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que (i) não ocorra aumento de despesa e que (ii) haja estreita pertinência temática entre as emendas e o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria. Cite-se, a título exemplificativo, o seguinte julgado:

“Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo Legislativo. **Lei de Iniciativa Reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem Estreita Relação de Pertinência com o Objeto do Projeto Encaminhado pelo Executivo. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade.** Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria. Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999, DJ de 14. 4.2000; ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17.12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE 18.11.2014. 2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente” (ADI nº 3.655/TO, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 15/4/16 – grifos nossos).

Na mesma linha, registrem-se os seguintes precedentes: ADI nº 5.882/SC, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 2/6/22; ADI 6.329/MT-TP, Rel. Min. **Marco Aurélio**, Tribunal Pleno, DJe de 3/6/20; ADI nº 2.810/RS, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 10/5/16; ADI nº 4.759/BA, Rel. Min. **Marco Aurélio**, Tribunal Pleno, DJe

ADI 7332 / SC

de 29/10/18.

Ademais, por ocasião do julgamento do RE nº 745.811/PA (Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 6/11/13), representativo do Tema nº 686 da Sistemática da Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese:

“I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - **São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo** (art. 63, I, da CF).”

Conclui-se, portanto, em síntese, que são formalmente **constitucionais** as emendas parlamentares que (i) **não impliquem aumento de despesa** em projeto de lei de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, e que (ii) **guardem estreita pertinência temática** com o objeto do projeto encaminhado ao Poder Legislativo.

A possibilidade de os parlamentares emendarem projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo constitui garantia democrática inserida na ampla margem de atuação do Poder Legislativo. Nessa toada, reforço que a averiguação da higidez constitucional de tais emendas deve ser pautada por critérios de direito estrito, sem margem para interpretações extensivas, buscando-se, sempre que possível, avalizar as inserções realizadas pelo Poder Legislativo.

Pois bem. **In casu**, os arts. 16, inciso III; 28; 29; 30; 38; e 39, ora analisados, foram adicionados ao então projeto de lei por meio de emendas parlamentares durante o processo legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Submetido o projeto de lei à sanção do Chefe do Poder Executivo, o Governador do Estado de Santa Catarina vetou os referidos dispositivos, com a alegação, entre outras, de

ADI 7332 / SC

que eles estariam eivados de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, conforme se extrai das razões do veto:

“O inciso III do caput do art. 16 e os arts. 28, 29 e 30 do PL nº 270/2021, ao pretenderem criar o Comitê Administrativo de Acompanhamento da Execução do Plano de Transição Justa do Polo de Transição, órgão não previsto no teor original da proposição governamental, e os arts. 38 e 39 do PL, ao pretenderem criar o Fundo Estadual de Transição Energética Justa (FETEJ-SC), também não previsto originalmente, e estabelecer que ele seja gerido pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE), estão eivados de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, e de inconstitucionalidade material, dado que contrariam os princípios da independência e harmonia dos Poderes e da reserva de administração, ofendendo, assim, o disposto no art. 32, no inciso VI do § 2º do art. 50 e no inciso IV do caput do art. 71 da Constituição do Estado” (grifos nossos).

Por essa razão, em sua manifestação nos autos, o Chefe do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina informou que as informações prestadas não abarcariam os dispositivos outrora vetados, porquanto o Governador já havia exposto as razões pelas quais entendia pela inconstitucionalidade formal de tais dispositivos por ocasião do veto.

Os vetos realizados pelo Governador do Estado de Santa Catarina foram posteriormente derrubados pelo Poder Legislativo Estadual, promulgando-se, assim, as disposições que são aqui impugnadas.

Feito esse histórico e levando em conta que, pelo menos em parte, a legislação ora analisada possui matérias afetas à reserva de iniciativa, cumpre perquirir se os dispositivos analisados neste tópico, introduzidos por meio de emenda parlamentar, (i) guardam (ou não) pertinência

ADI 7332 / SC

temática estrita com o conteúdo do projeto de lei encaminhado pelo chefe do Poder Executivo; e (ii) implicam (ou não) aumento de despesas.

O art. 28 da legislação estadual institui o Comitê Administrativo de Acompanhamento da Execução do Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina, com as finalidades de (i) articular, coordenar e supervisionar as atividades e os planos de ação definidos no âmbito do Comitê Técnico (inciso I); e de (ii) aprovar o Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina (inciso II).

O art. 29 da Lei nº 18.330/22 do Estado de Santa Catarina esmiúça a composição do referido comitê. O art. 30, por sua vez, prevê o apoio administrativo do Governo do Estado à execução do trabalho do comitê, e o parágrafo único estabelece que “as despesas de viagem dos membros do Comitê serão cobertas pelas entidades que representam”.

Criou-se, ademais, nos termos do art. 38 da lei estadual, o Fundo Estadual de Transição Energética Justa (FETEJ-SC), vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE), que tem como objetivo “prestar suporte financeiro ao Plano de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina”. Os parágrafos subsequentes do referido dispositivo possuem regramento quanto à operacionalização, ao controle e à contabilidade do Fundo, com a previsão específica da proveniência dos recursos que o constituirão (§ 2º).

O art. 39 estabelece, ainda, que o Governador encaminharia à Assembleia Legislativa projetos de lei para promover as adequações referentes ao Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023 (inciso I); e à Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021, criando a unidade orçamentária do FETEJ-SC, com a abertura de crédito especial (inciso II).

Por fim, o art. 16, inciso III, da Lei nº 18.330/22 do Estado de Santa Catarina tão somente incluiu o citado comitê como componente do arranjo de gestão e de execução do “Transição Justa SC”.

Examinados os dispositivos pertinentes a este tópico, **vislumbro cristalina a pertinência temática estrita entre as disposições inseridas**

ADI 7332 / SC

por meio de emenda parlamentar e o conteúdo original do projeto de lei cujo processo legislativo foi deflagrado pelo chefe do Poder Executivo, porquanto tanto as inserções realizadas pela Assembleia Legislativa quanto o projeto de lei originalmente encaminhado pelo Governador do Estado versam sobre a temática específica da política de transição energética do Estado de Santa Catarina.

As inovações inseridas pelas emendas parlamentares estão intimamente relacionadas ao conteúdo original do então projeto de lei, não havendo que se falar em ausência de pertinência temática.

Ademais, considero que não há como se extrair, da análise das disposições escrutinadas no presente tópico, qualquer consequência direta e imediata que possa importar em aumento de despesas.

Com efeito, entendo que a previsão do Comitê Administrativo de Acompanhamento da Execução do Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina não implica a criação de órgão da administração pública, sendo mera previsão de “instrumento para implementação e execução da política pública prevista na lei”, como bem afirma o Procurador-Geral da República (e-doc. 65). Ainda conforme a informação citada,

“[o] que houve foi a especificação de atribuições que já são próprias do Executivo estadual, em especial da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, responsável pela coordenação e acompanhamento das ações governamentais no setor, o que não se confunde com a instituição de órgão ou reestruturação da Administração que demandasse provocação privativa do Chefe do Executivo”.

Nesse contexto, entendo legítimo que o Poder Legislativo, a quem é atribuída constitucionalmente a competência geral para legislar, possa delinear a política pública sob discussão do parlamento, ainda que de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que observadas as

ADI 7332 / SC

normas constitucionais.

Ademais, o parágrafo único do art. 29 assegura que “a função de membro do Comitê não é remunerada, tem caráter público relevante e o seu exercício é considerado prioritário e de interesse público”. O art. 30, parágrafo único, estabelece que “as despesas de viagem dos membros do Comitê serão cobertas pelas entidades que representam”.

Por fim, a inserção do inciso III ao art. 16 por emenda parlamentar apenas incluiu o comitê no arranjo de gestão e execução do “Transição Justa SC”, como prevê o **caput** do dispositivo do diploma questionado.

Como se nota, além de não se tratar de criação de órgão, a previsão do comitê não acarreta aumento de despesas.

No mesmo sentido, a previsão do Fundo Estadual de Transição Energética, decorrente de emenda parlamentar ao projeto de lei de iniciativa do chefe do Executivo, por si, não tem o condão de aumentar despesas. A propósito, na mesma linha, **vide** o que defende o Procurador-Geral da República:

“Quanto ao aumento de despesas, é certo que não advém da instituição em si do Fundo. A previsão é que este se constitua de recursos que provenham, eventualmente, de operações diversas, o que não é vedado pela circunstância de a norma ser fruto de emenda parlamentar, pelos motivos expostos relacionados à necessidade e à legitimidade de previsão de instrumentos que viabilizem a execução da política pública.”

Ademais, o art. 39 estabeleceu mecanismos para que, à época, o Fundo Estadual de Transição Energética Justa fosse devidamente incorporado às leis orçamentárias estaduais, cuja iniciativa compete ao governador do Estado de Santa Catarina.

Portanto, não se verifica aumento de despesas decorrente dos dispositivos inseridos pela Assembleia Legislativa no projeto de lei que

ADI 7332 / SC

originou o diploma atacado.

Assentadas (i) a pertinência temática estrita entre as emendas inseridas pelo Poder Legislativo Estadual e o conteúdo original do projeto de lei encaminhado pelo chefe do Poder Executivo; e (ii) a não ocorrência de aumento de despesas pelos dispositivos inseridos, constato a **constitucionalidade formal** dos arts. 16, inciso III; 28; 29; 30; 38; e 39 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022.

2.1.2 Análise de eventual inconstitucionalidade formal por violação à repartição de competências prevista constitucionalmente quanto aos arts. 34, § 5º, da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022.

Ainda no âmbito da inconstitucionalidade formal, porém em relação à repartição de competências prevista constitucionalmente, argumenta a requerente que os §§ 4º e 5º do art. 34 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022, violariam o disposto nos arts. 21, inciso XII, alínea **b**; e 22, inciso IV, da Constituição da República.

Passo, de início, à análise da primeira alegação.

Transcrevo, por pertinente, o inteiro teor dos §§ 4º e 5º do art. 34 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022:

“Art. 34. Ao beneficiário do PROSUL/SC será autorizada a utilização do disposto na Lei nº 10.297, de 26 de dezembro de 1996, nas seguintes hipóteses:

(...)

§ 4º Ficam as empresas geradoras de energia elétrica submetidas ao cumprimento do disposto na Lei federal nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e na Lei nº 10.297, de 1996.

§ 5º As empresas geradoras, operadoras de distribuição e de transmissão de energia instaladas no Estado de Santa

ADI 7332 / SC

Catarina deverão investir, no mínimo, 5% (cinco por cento) da verba destinada à pesquisa e ao desenvolvimento (P&D), de que tratam a Lei federal nº 9.991, de 2000, e a Lei nº 10.297, de 1996, em projetos de desenvolvimento tecnológico relativos à utilização e/ou destinação de subprodutos e resíduos, ao tratamento dos gases produzidos e a tecnologias de baixo carbono da combustão de carvão mineral, em observância ao disposto no art. 1º da Resolução nº 2, de 10 de fevereiro de 2021, do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).”

Destaco, de início, que, em decorrência das competências compartilhadas entre os entes federativos, é inevitável a ocorrência de eventuais conflitos na atuação governamental e legislativa. Nesses casos, compete à Suprema Corte, como árbitro da Federação, definir com precisão as competências nas disputas concretas, explicitando critérios coerentes e estáveis de identificação das competências constitucionais.

No que tange ao objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, atribuiu a Constituição da República competência à União para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e as instalações de energia elétrica (art. 21, inciso XII, alínea **b**, CRFB/88). Ademais, estabeleceu a competência privativa da União para legislar sobre energia (art. 22, inciso IV, da CRFB/88), **in verbis**:

“Art. 21. Compete à União:

XII - **explorar**, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

b) **os serviços e instalações de energia elétrica** e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;”

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

ADI 7332 / SC

IV - águas, **energia**, informática, telecomunicações e radiodifusão” (grifos nossos).

É certo que o parágrafo único do art. 22 estabelece a possibilidade de lei complementar autorizar os estados a legislar quanto a matérias específicas relacionadas às elencadas no artigo em questão.

Essa não foi, entretanto, a escolha legislativa.

Com efeito, a União editou a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, que

“dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, e dá outras providências”.

Recentemente, a legislação federal foi alterada pela Lei nº 15.103, de 22 de janeiro de 2025, que

“institui o Programa de Aceleração da Transição Energética (Paten); e altera as Leis nºs 13.988, de 14 de abril de 2020, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.991, de 24 de julho de 2000, e 9.478, de 6 de agosto de 1997” (grifos nossos).

Conforme a nova redação de seu art. 1º,

“as concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica ficam obrigadas a aplicar, anualmente, o montante de, no mínimo, 0,50% (cinquenta centésimos por cento) de sua receita operacional líquida em pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico e, no mínimo, 0,50% (cinquenta centésimos por cento) em programas de eficiência energética no uso final, observado o seguinte (...).”

ADI 7332 / SC

Os incisos e parágrafos do art. 1º, por sua vez, esmiúçam como devem se dar as referidas aplicações previstas no **caput** do dispositivo.

Constata-se que **a União, no regular exercício de sua competência normativa prevista constitucionalmente, estabeleceu os patamares e o procedimento que devem ser observados** pelas concessionárias e pelas permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica na aplicação de suas receitas operacionais líquidas em pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico e em programas de eficiência energética no uso final, **não subsistindo espaço para atuação legislativa dos demais entes federativos quanto à matéria.**

Com efeito, **o Estado de Santa Catarina**, ao estabelecer que empresas geradoras, operadoras de distribuição e de transmissão de energia instaladas no respectivo ente federativo devem investir, no mínimo, 5% (cinco por cento) da verba destinada à pesquisa e ao desenvolvimento em projetos de desenvolvimento tecnológico, **invadiu competência privativa da União**, conforme os arts. 21, inciso XII, alínea **b**; e 22, inciso IV, da Constituição, razão pela qual se impõe a declaração de **inconstitucionalidade formal** do § 5º do art. 34 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022.

Ademais, o referido dispositivo também está maculado de inconstitucionalidade por **interferir, indevidamente, na relação jurídico-contratual estabelecida entre as empresas concessionárias de energia elétrica e o poder concedente federal**, violando, por conseguinte, o art. 175 da Constituição da República. Explico.

Preceitua o art. 175 do texto constitucional o que segue:

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. **A lei disporá sobre:**

I - o regime das empresas concessionárias e

ADI 7332 / SC

permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado” (grifos nossos).

Interpretando sistematicamente os dispositivos constitucionais que tratam da distribuição das competências legislativa (para regular) e material (para o desempenho de atividades) entre os entes federativos, em conjunto com a norma transcrita acima, **compreendo que a Constituição da República faz remissão**, no mencionado art. 175, **à lei editada pelo ente da Administração Pública direta que possua competência para legislar e para explorar o serviço**.

Se a Constituição atribui à União a competência material para explorar o fornecimento de energia elétrica (art. 21, inciso XII, alínea **b**) e a competência para regular os assuntos a ela pertinentes (art. 22, inciso IV), bem como para dispor sobre o modo como será prestado esse serviço (art. 175, parágrafo único), normas estaduais que interfiram nessas disposições adentram no âmbito de autonomia do ente federal.

Nessa toada, apenas norma federal pode estabelecer i) a exigência de aplicação de determinado percentual das receitas das concessionárias e das permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica em determinada área específica e ii) a forma como deve ser feita essa aplicação, o que, repise-se, a União já fez, conforme o art. 1º da Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, com a redação conferida pela Lei nº 15.103, de 22 de janeiro de 2025. A razão disso é que a matéria trata, eminentemente, do regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos e das condições de seu contrato, temas incumbidos pela Constituição da República à legislação editada pela União, na forma de seu art. 175.

A matéria não é nova neste Supremo Tribunal Federal. Transcrevo,

ADI 7332 / SC

por oportuno, a ementa de julgado no qual se considerou que leis de entes subnacionais que fixavam percentuais mínimo de aplicação de recursos financeiros de concessionárias de energia elétrica a determinadas áreas específicas violavam a competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica e para definir os termos da exploração do serviço de seu fornecimento, inclusive sob regime de concessão, interferindo indevidamente na relação jurídico-contratual estabelecida entre as concessionárias e o poder concedente federal (arts. 21, inciso XII, alínea b; 22; e 175, da CRFB/88). **Vide:**

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº. 17.145/2017 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. FIXAÇÃO DE PERCENTUAL DE EMPREGO DE RECURSOS PELAS CENTRAIS ELÉTRICAS EM PROGRAMA DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. PRCEDENTES. 1. A Lei nº. 17.145, de 2017, do Estado de Santa Catarina, ao estabelecer percentual mínimo de aplicação de recursos financeiros pelas Centrais Elétricas nos programas de eficiência energética nas unidades consumidoras rurais no Estado de Santa Catarina, adentrou na esfera de competência legislativa privativa da União. 2. As competências para legislar sobre energia elétrica e para definir os termos da exploração do serviço de seu fornecimento, inclusive sob regime de concessão, cabem privativamente à União, nos termos dos art. 21, XII, b; 22, IV e 175, da Constituição Federal. 3. Uma vez fixado o procedimento e os patamares do Programa de Eficiência Energética pela legislação federal não há espaço para que o legislador estadual contrarie ou inove as exigências ali previstas. 4. Alteração da legislação aplicável à concessionária de energia elétrica em âmbito estadual implica em interferência indevida na relação jurídico-contratual estabelecida entre àquela e o poder concedente federal. 5.

ADI 7332 / SC

Precedentes do STF nas ADI nº. 4925 e 3729. 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da totalidade da Lei 17.145/2017 do Estado de Santa Catarina” (ADI nº 5.927/SC, Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 9/3/23 – grifos nossos).

No mesmo sentido, confirmam-se os seguintes julgados: RE nº 827.538/MG (Rel. Min. **Marco Aurélio**, red. do ac. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 22/7/20); e ADI nº 3.824/MS (Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJe de 16/10/20).

Como já externei em outras oportunidades, admitir a atuação legislativa dos estados em matéria de energia elétrica é permitir que interfiram em contratos não firmados por eles.

É permitir, ademais, que os estados-membros alterem ajustes cujas consequências econômicas e fáticas não podem prever, porque não conhecem a fundo a área afetada, nem suportar.

O mesmo raciocínio não se aplica ao § 4º do art. 34 que, ao fazer remissão à necessária observância pelas empresas geradoras de energia elétrica do Estado ao disposto na legislação federal, constitui norma inócua, redundante e sem efeito, razão pela qual afasto o vício apontado.

Feitas essas considerações, **cumprе reconhecer a inconstitucionalidade do § 5º do art. 34 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022.**

2.1.3 Análise da inconstitucionalidade do art. 42 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022.

Passo, agora, à análise da constitucionalidade do art. 42, **caput** e parágrafo único, transcrito a seguir:

“Art. 42. Aquele que utiliza recursos minerais, para evitar a sua possível responsabilização por eventuais danos

ADI 7332 / SC

ambientais, deverá adquirir somente recursos provenientes de atividades devidamente licenciadas pelo órgão ambiental competente, sendo vedada a utilização de recursos minerais de atividades não licenciadas, nos termos da legislação em vigor.

Parágrafo único. A mera aquisição de recursos minerais provenientes de empreendimentos minerários licenciados **não é causa de responsabilização do adquirente pela reparação de possíveis danos ambientais** decorrentes da implantação, operação e/ou fechamento das unidades mineiras, inclusive danos ocorridos após o encerramento das atividades minerárias” (grifos nossos).

Defende a Rede Sustentabilidade que o referido dispositivo teria violado o art. 24, inciso VIII, bem como os §§ 2º e 3º do art. 225 da Constituição. Eis os paradigmas:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (grifos nossos).

“Art. 225. 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.

(...)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução

ADI 7332 / SC

técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, **independentemente da obrigação de reparar os danos causados.**”

Extraí-se das normas questionadas disciplina acerca da **responsabilidade ambiental** de quem adquire recursos minerais de empreendimentos licenciados no âmbito do Estado de Santa Catarina.

Enquanto o *caput* do art. 42 prescreve hipótese de possível isenção de responsabilidade ambiental para aquele que adquire recursos minerais provenientes de atividades licenciadas pelo órgão ambiental, o parágrafo único do dispositivo fixa que a mera aquisição de recursos minerais provenientes de empreendimentos licenciados não é causa de responsabilização do adquirente pela reparação de possíveis danos ambientais ocasionados pelo fornecedor.

As normas constitucionais, por sua vez, prescrevem as principais fontes da responsabilidade ambiental, com destaque para o § 3º do art. 225, ao tempo em que estabelece que **é competência concorrente legislar sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente** (art. 24, inciso VIII), cabendo à União estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º, da CRFB/88), ao passo que os estados podem legislar sobre questões específicas, suplementando a legislação federal (art. 24, § 2º, da CRFB/88), ou exercendo competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, caso inexistir lei federal sobre normas gerais (art. 24, § 3º, da CRFB/88). De todo modo, nesse último caso, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia de conteúdo de lei estadual que seja a ela contrária (art. 24, § 4º, da CRFB/88).

Assim, dada a distribuição constitucional de competências, **incumbe à União a edição de normas gerais sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente**, as quais servirão de parâmetro aos estados e ao Distrito

ADI 7332 / SC

Federal, que podem complementá-la e adequá-la às realidades regionais.

A disciplina da União sobre a matéria encontra-se na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”.

No que se refere à temática ora examinada, cumpre destacar o teor do art. 14, § 1º, de tal diploma normativo:

“Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

(...)

§ 1º - **Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.** O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente” (grifos nossos).

A legislação federal, como se vê, estabelece a **responsabilidade objetiva** do agente poluidor, que é definido como “a pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, responsável, **direta ou indiretamente**, por atividade causadora de degradação ambiental” (art. 3º, inciso IV, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981).

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 estabeleceu, portanto, que quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, **direta ou indiretamente**, pela atividade causadora de degradação ambiental são obrigadas, **independentemente da existência de culpa**, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a

ADI 7332 / SC

terceiros, afetados por sua atividade.

É de se dizer: **a União**, no regular exercício de sua competência para editar normas gerais, **previu hipótese de responsabilidade objetiva por danos causados ao meio ambiente**.

A responsabilidade objetiva foi também prevista em outros diplomas legais, como na Lei nº 6.453/77 (responsabilidade civil por danos nucleares); na Lei nº 11.105/05 (responsabilidade civil por danos causados ao patrimônio genético); na Lei nº 7.802/89 (responsabilidade civil por danos causados por agrotóxico), e também positivada no parágrafo único do art. 927 do Código Civil, que assim dispôs:

“Parágrafo único - Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.”

Além disso, a obrigação de reparar os danos ambientais tem sido considerada pela maior parte da doutrina e também pelo STJ como **propter rem**, sendo irrelevante que o autor da degradação ambiental inicial não seja o atual proprietário, possuidor ou ocupante do imóvel, pois a obrigação adere ao título de domínio ou posse e transfere-se ao atual proprietário ou possuidor, sem prejuízo da responsabilidade solidária entre os vários causadores do dano.

Essa previsão, inclusive, consta do Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/12) e da Súmula nº 623 do STJ. **Vide**, respectivamente, os dispositivos:

“Art. 7º. A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

ADI 7332 / SC

§ 1º. Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

§ 2º. A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.”

“Súmula nº 623/STJ: As obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor.”

Mais recentemente, este Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema nº 999, fixou a tese segundo a qual é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade. 2. Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo. 3. Embora a Constituição e as leis ordinárias não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis ambientais,

ADI 7332 / SC

sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis. 4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual. **5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais.** 6. Extinção do processo, com julgamento de mérito, em relação ao Espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Ltda, com base no art. 487, III, b do Código de Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o Recurso Extraordinário. Afirmação de tese segundo a qual “É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental” (RE nº 654.833, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 24/6/20 – grifo nosso).

Como se percebe, a responsabilidade por danos ambientais no Brasil possui sistema normativo altamente avançado e de enorme amplitude, alcançando, inclusive, a responsabilidade penal da pessoa jurídica.

Uma vez adotada a responsabilidade objetiva por danos ambientais, seus pressupostos configuradores são, basicamente: i) a existência de atividade de risco para a saúde e o meio ambiente; ii) o dano ou o risco de dano, efetivo ou potencial; e iii) o nexo de causalidade entre a atividade e o resultado lesivo.

Esse é, inclusive, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, para o qual,

ADI 7332 / SC

"em que pese a responsabilidade por dano ambiental seja objetiva (e lastreada pela teoria do risco integral), faz-se imprescindível, para a configuração do dever de indenizar, a **demonstração da existência de nexo de causalidade apto a vincular o resultado lesivo efetivamente verificado ao comportamento (comissivo ou omissivo) daquele a quem se repute a condição de agente causador**" (REsp nº 1.596.081/PR, Rel. Min. **Ricardo Villas Bôas Cueva**, Segunda Seção, julgado em 25/10/17, DJe de 22/11/17).

Vale lembrar que o art. 3º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81 considera poluidor "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental". Em outras palavras, o ordenamento jurídico brasileiro prevê a possibilidade, a ser analisada em cada caso concreto, de responsabilização do **poluidor indireto**, que é aquele que, embora não tenha efetuado de forma direta a degradação ambiental, contribui para que ela ocorra.

Assim, pela legislação federal, editada no exercício da competência imposta à União pelo art. 24, inciso VIII, CF, o poluidor responde mesmo em caso de dano involuntário, e não se exige previsibilidade ou má-fé de sua parte, pois é suficiente um enfoque causal. A existência de uma atividade que possa causar risco para a saúde e para o meio ambiente é suficiente para a configuração da responsabilidade, **independentemente da licitude de seu exercício**.

Portanto, a existência de licenciamento ambiental válido ou a aquisição de recursos minerais provenientes de atividades licenciadas não podem eximir, **ex ante, do dever de reparação**, aquele que der causa, direta ou indiretamente, a degradação ambiental.

Não obstante todo esse contexto, o Estado de Santa Catarina instituiu norma que prevê a **possibilidade de exclusão de**

ADI 7332 / SC

responsabilidade ambiental caso aquele que utiliza recursos minerais adquira os recursos de atividades devidamente licenciadas pelo órgão ambiental. **Vide:**

“Art. 42. Aquele que utiliza recursos minerais, **para evitar a sua possível responsabilização por eventuais danos ambientais**, deverá adquirir somente recursos provenientes de atividades devidamente licenciadas pelo órgão ambiental competente, sendo vedada a utilização de recursos minerais de atividades não licenciadas, nos termos da legislação em vigor.

Parágrafo único. A mera aquisição de recursos minerais provenientes de empreendimentos minerários licenciados **não é causa de responsabilização do adquirente pela reparação de possíveis danos ambientais** decorrentes da implantação, operação e/ou fechamento das unidades mineiras, inclusive danos ocorridos após o encerramento das atividades minerárias” (grifos nossos).

Nos termos dessa norma, inscrita no **caput** do art. 42 do diploma atacado, o adquirente, ao comprar de fornecedor licenciado, **poderá ou não** se eximir da responsabilidade ambiental, o que **não afasta, de modo decisivo, a responsabilidade ambiental objetiva**, fixada na legislação federal.

Na realidade, extrai-se da norma sob análise que o legislador pretendeu **incentivar a aquisição de recursos minerais de operadores licenciados pelos órgãos ambientais** e que atuem na conformidade da legislação. Nessa linha, a norma vai além e também **veda a utilização de recursos minerais de atividades não licenciadas**.

Ademais, é de todo relevante para o deslinde da controvérsia que a norma questionada **não afasta, de modo peremptório**, a responsabilidade ambiental objetiva, **não alterando, portanto, o conteúdo da legislação federal já editada**, no exercício da competência concorrente da União

ADI 7332 / SC

para editar normas gerais.

Desse modo, não vislumbro ofensa à Constituição, visto que foi preservada a repartição de competências concorrentes delineada no art. 24, inciso VIII e parágrafos, da Constituição.

Resta, ainda, a análise de constitucionalidade do parágrafo único do art. 42 da lei estadual questionada.

Nos termos desse dispositivo – e em consonância com o incentivo fixado no **caput** – dispõe o legislador que **a simples aquisição de recursos minerais provenientes de empreendimentos minerários licenciados, por si só, não é causa de responsabilização** do adquirente pela reparação de possíveis danos ambientais decorrentes da implantação, operação e/ou fechamento das unidades mineiras, inclusive danos ocorridos após o encerramento das atividades minerárias.

De fato, no contexto da responsabilidade ambiental objetiva, a mera aquisição de recursos minerais não pode ser pressuposto da responsabilização ambiental do adquirente **se estiverem ausentes os demais elementos, entre os quais o nexa causal, essencial à configuração de responsabilidade.**

A propósito, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça possui o firme entendimento de que, embora a responsabilidade civil ambiental seja objetiva, **"há de se constatar o nexa causal entre a ação ou omissão e o dano causado, para configurar a responsabilidade"** (STJ, AgRg no REsp 1.286.142/SC, Rel. Min. **Mauro Campbell Marques**, Segunda Turma, DJe de 28/2/13).

Como consequência desse entendimento, registro que o Superior Tribunal de Justiça afastou a responsabilidade de adquirente de carga de navio que explodiu em porto brasileiro, causando diversos danos ambientais, **por ausência de nexa de causalidade entre a conduta do adquirente e os danos causados.** Confira-se:

**“RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. NEGATIVA DE
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA.**

ADI 7332 / SC

RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. DANOS EXTRAPATRIMONIAIS. ACIDENTE AMBIENTAL. EXPLOÇÃO DO NAVIO VICUÑA. PORTO DE PARANAGUÁ. PESCADORES PROFISSIONAIS. PROIBIÇÃO DE TEMPORÁRIA DE PESCA. EMPRESAS ADQUIRENTES DA CARGA TRANSPORTADA. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE. NEXO DE CAUSALIDADE NÃO CONFIGURADO.

1. Ação indenizatória ajuizada por pescadora em desfavor apenas das empresas adquirentes (destinatárias) da carga que era transportada pelo navio tanque Vicuña no momento de sua explosão, em 15/11/2004, no Porto de Paranaguá. Pretensão da autora de se ver compensada por danos morais decorrentes da proibição temporária da pesca (2 meses) determinada em virtude da contaminação ambiental provocada pelo acidente.

2. Acórdão recorrido que concluiu pela improcedência do pedido ao fundamento de não estar configurado, na hipótese, nexo de causal capaz de vincular o resultado danoso ao comportamento de empresas que, sendo meras adquirentes da carga transportada, em nada teriam contribuído para o acidente, nem sequer de forma indireta.

3. Consoante a jurisprudência pacífica desta Corte, sedimentada inclusive no julgamento de recursos submetidos à sistemática dos processos representativos de controvérsia (arts. 543-C do CPC/1973 e 1.036 e 1.037 do CPC/2015), ‘a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato’ (REsp nº 1.374.284/MG).

4. Em que pese a responsabilidade por dano ambiental seja objetiva (e lastreada pela teoria do risco integral), faz-se imprescindível, para a configuração do dever de indenizar, a

ADI 7332 / SC

demonstração da existência de nexo de causalidade apto a vincular o resultado lesivo efetivamente verificado ao comportamento (comissivo ou omissivo) daquele a quem se repute a condição de agente causador.

5. No caso, inexistente nexo de causalidade entre os danos ambientais (e morais a eles correlatos) resultantes da explosão do navio Vicuña e a conduta das empresas adquirentes da carga transportada pela referida embarcação.

6. Não sendo as adquirentes da carga responsáveis diretas pelo acidente ocorrido, só haveria falar em sua responsabilização - na condição de poluidora indireta - acaso fosse demonstrado: (i) o comportamento omissivo de sua parte; (ii) que o risco de explosão na realização do transporte marítimo de produtos químicos adquiridos fosse ínsito às atividades por elas desempenhadas ou (iii) que estava ao encargo delas, e não da empresa vendedora, a contratação do transporte da carga que lhes seria destinada.

7. Para os fins do art. 1.040 do CPC/2015, fixa-se a seguinte TESE:

As empresas adquirentes da carga transportada pelo navio Vicuña no momento de sua explosão, no Porto de Paranaguá/PR, em 15/11/2004, não respondem pela reparação dos danos alegadamente suportados por pescadores da região atingida, haja vista a ausência de nexo causal a ligar tais prejuízos (decorrentes da proibição temporária da pesca) à conduta por elas perpetrada (mera aquisição pretérita do metanol transportado).

8. Recurso especial não provido” (REsp nº 1.596.081/PR, RECURSO ESPECIAL 2016/0108822-1, RECURSO REPETITIVO; Pesquisa de tema: Tema Repetitivo 957; Situação do tema: Trânsito em Julgado; Pesquisa de Repetitivos e IACs Anotados; Rel. Min. **Ricardo Villas Bôas Cueva**; Órgão Julgador S2,

ADI 7332 / SC

julgado em 25/10/17, DJe de 22/11/17).

Dessa forma, entendo que a norma do parágrafo único do art. 42 do diploma atacado **em nada interfere na responsabilidade ambiental objetiva** já fixada na lei geral editada pela União, razão pela qual não vislumbro ofensa à Constituição.

Afasto, assim, as alegações de inconstitucionalidade **do art. 42, caput e parágrafo único, da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022.**

2.2.2 Constitucionalidade da política de transição energética justa do Estado de Santa Catarina, instituído pela Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022

Passo a análise, sob o aspecto material, da compatibilidade constitucional das normas estruturantes da política pública de transição energética do Estado de Santa Catarina, consubstanciadas nos seguintes artigos impugnados: arts. 3º; 4º, incisos II, III e VIII; 5º, incisos II e IV; 9º, inciso III; 11; 13, parágrafo único; 14, inciso III; 20, incisos III, VI, VII e IX; 26, § 2º; 27, incisos II, IV, VI, VII e IX; 33, inciso II, alíneas **a, b e f**, e 34 da Lei nº 18.330, de 5 de janeiro de 2022, do Estado de Santa Catarina.

Transcrevo, de início, o inteiro teor das normas ora analisadas:

“Art. 3º A Política Estadual de Transição Energética Justa rege-se pelos seguintes princípios:

- I – preservação do interesse estadual;
- II – promoção da livre concorrência;
- III – desenvolvimento socioeconômico ambientalmente sustentável e equitativo;
- IV – manutenção e criação de empregos;

ADI 7332 / SC

V – inclusão social;

VI – desenvolvimento do arranjo democrático, com vistas ao diálogo entre Poder Público, setor produtivo, entidades privadas, instituições de crédito, ensino ou pesquisa, trabalhadores, sociedade civil organizada e comunidades locais e regionais impactadas; e

VII – distribuição equânime dos custos e benefícios da transição para modelos energéticos renováveis e fósseis de baixa emissão de carbono.

Art. 4º São diretrizes da Política Estadual de Transição Energética Justa:

(...)

II – valoração, valorização e monetização dos recursos naturais renováveis e não renováveis com potencial mercadológico, com vistas ao aumento da competitividade e à participação proativa nas políticas públicas associadas;

III – fortalecimento de toda a cadeia produtiva relacionada à eficiência energética e à geração de energia a partir de fontes renováveis e não renováveis e de baixa emissão de carbono;

(...)

VII – desenvolvimento econômico, social e ambiental, buscando a conciliação entre o exercício da liberdade econômica e do direito de propriedade, com a exploração racional e sustentável dos recursos naturais e a preservação e restauração dos ecossistemas e dos processos ecológicos essenciais;

Art. 5º São objetivos da Política Estadual de Transição Energética Justa:

(...)

II – desenvolvimento econômico sustentável da cadeia

ADI 7332 / SC

produtiva dos Polos de Transição Energética Justa, com a adoção de medidas que compatibilizem o exercício da liberdade econômica e do direito de propriedade com a exploração racional e sustentável dos recursos naturais, na busca da promoção de qualidade de vida para as presentes e futuras gerações;

(...)

IV – aproveitamento sustentável dos recursos naturais renováveis e não renováveis dos Polos de Transição Energética Justa, mediante a preservação destes e a mitigação de danos ambientais, econômicos e sociais;

Art. 9º A Transição Energética Justa, na dimensão do desenvolvimento econômico, compreende:

(...)

III – a transição gradual para diversificação econômica baseada em modelos energéticos sustentáveis, com recursos naturais renováveis e não renováveis de baixa produção de carbono;

Art. 11. A Transição Energética Justa, na dimensão da sustentabilidade ambiental, compreende a observância da evolução do modelo energético fóssil para a redução das emissões de carbono, de modo que a tecnologia, a mão de obra, os insumos e os meios utilizados no processo de transição estejam de acordo com os princípios, as diretrizes e os objetivos desta Lei.

(...)

Art. 13. O Plano de Transição Energética Justa do Estado de Santa Catarina (TRANSIÇÃO JUSTA SC) será pautado nos princípios, nas diretrizes e nos objetivos desta Lei, impulsionando a economia para um modelo alinhado às metas climáticas nacionais e internacionais, por meio dos Polos de

ADI 7332 / SC

Transição Energética Justa.

Parágrafo único. São eixos estratégicos do TRANSIÇÃO JUSTA SC e suas correspondentes orientações programáticas, sem prejuízo de outros que vierem a ser criados:

I – estudos que viabilizem a compensação e a redução de emissão de gases de efeito estufa nos setores da mineração e de geração de energia;

II – projetos de recuperação ambiental;

III – projetos sociais para qualificação e capacitação profissional;

IV – integração interinstitucional e participação social;

V – projetos de modernização de usinas, a fim de alcançar a redução da emissão de gases poluentes, incluindo os gases de efeito estufa; e

VI – desenvolvimento de pesquisas e inovações tecnológicas, bem como implementação de centros tecnológicos nos Polos de Transição Energética Justa.

Art. 14. Para a aplicação das orientações programáticas dos eixos estratégicos do TRANSIÇÃO JUSTA SC, a que se refere o parágrafo único do art. 13 desta Lei, são consideradas atividades econômicas prioritárias:

(...)

III – a modernização das cadeias produtivas, objetivando alcançar a redução de emissões de gases poluentes, incluídos os gases de efeito estufa.

(...)

Art. 20. São instrumentos do TRANSIÇÃO JUSTA SC:

(...)

ADI 7332 / SC

III – desenvolvimento de cooperativas, de consórcios ou de outras formas de associação que organizem a cadeia produtiva do carvão mineral e da Transição Energética Justa;

(...)

VI – cooperação técnica e financeira entre o setor público e o privado para o desenvolvimento de pesquisas, métodos, processos e tecnologias de gestão aplicáveis à cadeia produtiva do carvão mineral e à Transição Energética Justa;

VII – educação ambiental;

(...)

IX – mecanismos financeiros estaduais e nacionais, especialmente:

a) o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC);

b) o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO); e

c) o Fundo Catarinense de Mudanças Climáticas (FMUC);

(...)

Art. 26. O Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina compreende os empreendimentos que atuam na cadeia produtiva do carvão, exclusivamente nos segmentos de extração, beneficiamento, estoque, transformação ou uso, comercialização, transporte e distribuição de carvão mineral e seus produtos, subprodutos e resíduos.

(...)

§ 2º O Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina considera a necessidade de modernização das atividades econômicas da cadeia produtiva do carvão mineral, tendo por base a importância do segmento para o Estado e tendo em vista que:

ADI 7332 / SC

I – colaboram para a segurança e estabilidade energética; e

II – contribuem para o desenvolvimento de outros segmentos industriais, como o carboquímico, de fertilizantes, de olefinas, de plásticos e de cimento.

Art. 27. O Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina, em comunhão com as diretrizes, os princípios e os objetivos desta Lei, tem por finalidade:

(...)

II – estimular o uso racional e adequado de recursos naturais, respeitando a sustentabilidade e as peculiaridades locais;

(...)

IV – incentivar a modernização do setor carbonífero, orientada para a exploração limpa do carvão mineral e de seus derivados;

(...)

VI – integrar a Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e de suas entidades, a fim de garantir eficiência na execução das ações e dos programas de Transição Energética Justa e solução das questões relacionadas à exploração do carvão mineral na sua região de abrangência;

VII – incentivar o desenvolvimento de ações para aumento de escala e de competitividade nos empreendimentos situados na sua região de abrangência, visando à ampliação da participação destes no fornecimento de insumos e serviços para a cadeia produtiva do carvão mineral;

(...)

IX – atrair investimentos para a instalação e manutenção de complexos industriais voltados à exploração sustentável do

ADI 7332 / SC

carvão mineral ou transformação deste recurso, visando a seus diversos usos econômicos, bem como à geração de outros produtos derivados do carvão mineral, incluindo produtos químicos como amônia, sulfato de amônio, nafta, ureia, metanol, gás natural sintético, hidrogênio, além de englobar o uso ou a disposição final econômica e ambientalmente apropriada dos subprodutos e resíduos desses processos;

Art. 33. São objetivos do PROSUL/SC:

(...)

II – a atração de novos investimentos por meio de:

a) estímulo à instalação de empresas complementares à cadeia produtiva do carvão mineral, alinhadas aos princípios, aos objetivos e às diretrizes desta Lei;

b) identificação de áreas com viabilidade técnica, econômica e ambiental e apoio nas integrações com redes elétricas, de gás natural, saneamento e sistemas de transporte;

(...)

f) captação e divulgação de vagas de trabalho no setor carbonífero e de transição, fomentando sua interação com programas federais, estaduais e municipais de emprego e renda e de qualificação;

Art. 34. Ao beneficiário do PROSUL/SC será autorizada a utilização do disposto na Lei nº 10.297, de 26 de dezembro de 1996, nas seguintes hipóteses:

I – operações relativas à instalação, expansão e realocização de empreendimentos e atividades de extração, beneficiamento, transformação, comercialização, transporte e distribuição de carvão mineral e seus produtos, subprodutos e resíduos no Estado;

ADI 7332 / SC

II – aquisições internas ou importação, esta última por meio de portos localizados no Estado, de quaisquer bens, materiais, insumos ou demais mercadorias utilizados, empregados ou consumidos na construção, instalação, ampliação, reforma, reparação ou conservação dos empreendimentos e das atividades;

III – aquisições internas ou importação, esta última por meio de portos localizados no Estado, de quaisquer máquinas ou equipamentos, inclusive partes ou peças destes, com destinação ao ativo imobilizado dos empreendimentos e das atividades, desde a fase de instalação ou construção ou mesmo durante o posterior período de operação e funcionamento, com vistas ao contínuo aprimoramento e modernização dos APLs;

IV – importação, por meio de portos localizados no Estado, ou aquisições internas de carvão mineral e de quaisquer produtos vinculados ou integrantes da cadeia produtiva do carvão mineral, por e/ou de contribuintes produtores ou mineradores estabelecidos no Estado, destinados ou utilizados como insumos nas atividades de beneficiamento, transformação, comercialização, transporte ou distribuição de carvão mineral e seus produtos, subprodutos e resíduos; e

V – importação, por meio de portos localizados no Estado, ou aquisições internas de carvão mineral e de quaisquer produtos vinculados ou integrantes da cadeia produtiva do carvão mineral.

§ 1º Gozará do benefício de que trata o caput deste artigo a pessoa jurídica importadora por conta e ordem dos beneficiários, igualmente estabelecida no Estado.

§ 2º A autorização de que trata o caput deste artigo se estenderá também às usinas geradoras de energia elétrica a partir do carvão mineral.

ADI 7332 / SC

§ 3º Os beneficiários deverão aplicar, a cada exercício, de 0,5% (cinco décimos por cento) a 1% (um por cento) de sua receita operacional líquida anual com vendas, apurada no ano-calendário imediatamente anterior, na manutenção de entidades públicas ou privadas de educação, de tecnologia e de desenvolvimento tecnológico das atividades de mineração, inclusive no que concerne à utilização e destinação de subprodutos e resíduos decorrentes da queima de carvão e ao tratamento dos gases produzidos com a combustão.

§ 4º Ficam as empresas geradoras de energia elétrica submetidas ao cumprimento do disposto na Lei federal nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e na Lei nº 10.297, de 1996.

§ 5º (Vetado)

§ 5º As empresas geradoras, operadoras de distribuição e de transmissão de energia instaladas no Estado de Santa Catarina deverão investir, no mínimo, 5% (cinco por cento) da verba destinada à pesquisa e ao desenvolvimento (P&D), de que tratam a Lei federal nº 9.991, de 2000, e a Lei nº 10.297, de 1996, em projetos de desenvolvimento tecnológico relativos à utilização e/ou destinação de subprodutos e resíduos, ao tratamento dos gases produzidos e a tecnologias de baixo carbono da combustão de carvão mineral, em observância ao disposto no art. 1º da Resolução nº 2, de 10 de fevereiro de 2021, do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). (Veto parcial rejeitado: MSV 1059/2022)

Art. 35. O PROSUL/SC será regulamentado por meio de decreto do Governador do Estado.”

ADI 7332 / SC

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tutela o meio ambiente em diversos dispositivos, sendo tema dotado de transversalidade na ordem constitucional em vigor. O ponto nodal desse sistema normativo reside no art. 225, o qual estabelece o **direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado**.

O referido dispositivo impõe ao Poder Público o dever específico de preservar o meio ambiente para as presentes e as futuras gerações, incumbindo-lhe evitar que o dano venha a se concretizar. Cuida-se de imperativo que se irradia por todo o ordenamento jurídico, devendo, portanto, orientar o legislador infraconstitucional em seu mister, como decorrência da supremacia da Constituição da República.

Nesse sentido, é relevante suscitar o que decidiu o Supremo Tribunal Federal no paradigmático julgamento em que se discutiu a constitucionalidade de norma que disciplinava a substituição progressiva da produção e da comercialização de produtos com amianto. **Vide** trecho do voto da Relatora, Ministra **Rosa Weber**, na ADI nº 3.470/RJ:

“Já no que se refere à cláusula constitucional proclamadora do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como essencial à sadia qualidade de vida (art. 225), registro a análise minuciosa de Celso Antônio Pacheco Fiorillo, para quem a **Constituição da República conclui pela presença de quatro concepções fundamentais no âmbito do direito ambiental: a) de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado diz respeito à existência de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, criando em nosso ordenamento o bem ambiental; c) de que a Carta Magna determina tanto ao Poder Público como à coletividade o dever de defender o bem ambiental, assim como o dever de preservá-lo; d) de que a defesa e a preservação do bem ambiental estão vinculadas não só às presentes como também**

ADI 7332 / SC

às futuras gerações.

A Constituição Federal de 1988, ao incluir entre seus princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), como fundamento destinado a interpretar todo o sistema constitucional, adotou visão explicitamente antropocêntrica, **que reflete em toda a legislação infraconstitucional — o que abarca também a legislação ambiental**” (ADI nº 3.470/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 1º/2/19 – grifos nossos).

Nessa toada, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, há muito, reconheceu o **direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado** como **direito fundamental**. A despeito de não se subsumir à categoria dos direitos e das garantias individuais, dada sua natureza transindividual, o direito fundamental ao meio ambiente encontra-se inserido no âmbito de proteção do art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição da República. A esse respeito, elucidam **Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer** que

“[a] consolidação constitucional da proteção ecológica como cláusula pétrea corresponde à decisão essencial da Lei Fundamental brasileira, em razão da sua importância do desfrute de uma vida com qualidade ambiental à proteção e equilíbrio de todo o sistema de valores e direitos constitucionais, e especialmente à dignidade humana, inclusive por meio do reconhecimento da sua dimensão ecológica e do direito-garantia ao mínimo existencial ecológico” (**O direito fundamental ao meio ambiente como cláusula pétrea do sistema constitucional brasileiro**, 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/08/25/direito-fundamental-ao-meio-ambiente>).

ADI 7332 / SC

A centralidade da proteção ao meio ambiente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também pode ser verificada nos processos estruturais sobre a matéria que ora tramitam na Corte, como é o caso da ADPF nº 760/DF e da ADO nº 54/DF (Rel. Min. **Cármem Lúcia**, red. do ac. Min. **André Mendonça**, Tribunal Pleno, DJe de 26/6/24), em que o Plenário reconheceu a necessidade de assunção pelo Governo Federal de um “compromisso significativo” (**meaningful engagement**) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e determinou, por conseguinte, uma série de medidas, que estão sendo acompanhadas, no presente momento processual, na fase de monitoramento da decisão.

Registrem-se, ademais, as ADPF nºs 743/DF, 746/DF e 857/MS (Rel. Min. **André Mendonça**, red. do ac. Min. **Flávio Dino**, Tribunal Pleno, DJe de 11/6/24), cuja matéria é a prevenção e o combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia. Após o pronunciamento de mérito desta Corte, em que se fixou uma série de determinações, dada a faceta eminentemente estrutural dos feitos, os referidos processos também se encontram na fase de monitoramento do cumprimento da decisão.

O dever de preservação ao meio ambiente não advém tão somente do corpo da Constituição da República, sendo certo que esta Corte já firmou o entendimento de que os **tratados internacionais em matéria ambiental são tratados internacionais sobre direitos humanos** (v.g. ADPF nº 708/DF, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 28/9/22), para fins de incidência da cláusula geral de abertura presente no § 2º do art. 5º do texto constitucional, segundo o qual

“os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Nessa toada, cito, a título exemplificativo, o **Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**,

ADI 7332 / SC

celebrado em Paris em 12 de dezembro de 2015 e firmado em Nova Iorque em 22 de abril de 2016, que **foi internalizado pelo ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017, constituindo, por conseguinte, fonte de direitos e de garantias fundamentais** apto a servir de parâmetro de controle.

Esse panorama normativo e jurisprudencial evidencia a relevância que detém o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro.

No presente caso, a legislação estadual impugnada estabelece uma política pública de transição energética regida pelos seguintes princípios, contidos em seu art. 3º: preservação do interesse estadual (inciso I); promoção da livre concorrência (inciso II); desenvolvimento socioeconômico ambientalmente sustentável e equitativo (inciso III); manutenção e criação de empregos (inciso IV); inclusão social (inciso V); desenvolvimento do arranjo democrático, com vistas ao diálogo entre Poder Público, setor produtivo, entidades privadas, instituições de crédito, ensino ou pesquisa, trabalhadores, sociedade civil organizada e comunidades locais e regionais impactadas (inciso VI); e distribuição equânime dos custos e benefícios da transição para modelos energéticos renováveis e fósseis de baixa emissão de carbono (inciso VII).

Quanto às diretrizes da referida política pública presentes em seu art. 4º, destaca-se o cumprimento das metas climáticas mediante aplicação da Transição Energética Justa, de forma escalonada e equitativa (I); preservação dos direitos fundamentais do trabalho, da empregabilidade e da requalificação profissional (V); desenvolvimento econômico, social e ambiental, buscando a conciliação entre o exercício da liberdade econômica e do direito de propriedade, com a exploração racional e sustentável dos recursos naturais e a preservação e restauração dos ecossistemas e dos processos ecológicos e essenciais (VII).

Por fim, quanto aos objetivos, o art. 5º elenca, entre outros, o desenvolvimento econômico sustentável da cadeia produtiva dos polos de transição energética justa, com a adoção de medidas que

ADI 7332 / SC

compatibilizem o exercício da liberdade econômica e do direito de propriedade com a exploração racional e sustentável dos recursos naturais, na busca da promoção de qualidade de vida para as presentes e as futuras gerações (inciso II); e o aproveitamento sustentável dos recursos naturais renováveis e não renováveis dos polos de transição energética justa, mediante a preservação desses e a mitigação de danos ambientais, econômicos e sociais (inciso IV).

Conforme se extrai da análise dos princípios, das diretrizes e dos objetivos da política pública estadual ora examinada, conclui-se que **há a tentativa de compatibilizar a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico e social do referido ente federativo**.

Ademais, como o próprio nome da política pública indica, trata-se de uma “**transição gradual** para a diversificação econômica baseada em modelos energéticos sustentáveis, com recursos naturais renováveis e não renováveis de baixa produção de carbono” (art. 9º, inciso III).

E não poderia deixar de ser **gradual**. Se, por um lado, a proteção ambiental é um **imperativo civilizatório**, por outro, a **forma** como devem se dar as políticas públicas em prol da preservação do meio ambiente e da mitigação das mudanças climáticas deve ocorrer de modo a compatibilizá-las com o desenvolvimento econômico e social, sob pena de que alterações bruscas e repentinas produzam um estado de coisas também em desconformidade com o texto constitucional.

No que se refere ao **desenvolvimento sustentável**, a doutrina especializada reconhece os

“três pilares centrais que integram e dão suporte à noção de desenvolvimento sustentável, quais sejam, o econômico, o social e o ambiental, o que, diga-se de passagem, encontra perfeita sintonia com o projeto normativo da nossa Lei Fundamental de 1988, facilmente apreensível do somatório entre o objetivo constitucional de erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, I e III), o estabelecimento de uma ordem econômica sustentável (art. 170, VI) e o dever de

ADI 7332 / SC

tutela ecológica atribuído ao Estado e à sociedade (art. 225)” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 45).

Sobre a necessidade de conciliação do **desenvolvimento humano com a preservação ambiental**, registro trecho da ementa proferida no julgamento da ADC nº 42 (Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/19):

“[A]s políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de retrocesso ambiental, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas. 12. Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc. 13. O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela

ADI 7332 / SC

ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer, **o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas**” (ADC nº 42, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/19 – grifos nossos).

Considero que, no presente caso, a política pública ora analisada pretendeu um **equilíbrio** entre o desenvolvimento econômico e social e a preservação do meio ambiente, políticas públicas perfeitamente harmonizáveis. Além disso, considero que a compatibilização desses dois valores constitucionais não ocorre em *um único* ponto de equilíbrio, uma vez que deve haver a constante compatibilização dos mais diversos interesses objeto de constante disputa e debate na sociedade.

Nesse ponto, vale pontuar que não se desconhece a grande complexidade legislativa de parcela dos temas que desembocam no STF e, muito menos, as particularidades, as dinâmicas internas e o tempo próprio da política, compreendida **lato sensu** – características substancialmente diferentes em relação ao Poder Judiciário.

Por essas razões, compreendo que, dada as complexas dificuldades políticas para a tramitação, para a aprovação e, até mesmo, para a sanção de propostas de lei referentes à matéria ora analisada, a mera existência da legislação aqui examinada representa a expressão do **consenso mínimo possível** no âmbito do referido ente federativo.

É certo que tal consenso mínimo não representa um salvo-conduto para legislações em descompasso com o texto constitucional. Porém, não é disso que se trata, porquanto **o caráter geral da lei do Estado de Santa Catarina ora analisada está em plena sintonia com os ditames constitucionais**, seja quanto à necessária preservação do meio ambiente (art. 225), seja em relação à observância de outros comandos, tais como a garantia da livre iniciativa (arts. 1º, inciso IV; e 170), o desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II), a erradicação da pobreza e da marginalização e

ADI 7332 / SC

a redução das desigualdades sociais e regionais (arts. 3º, inciso III; e 170, inciso VII), a proteção da propriedade (arts. 5º, **caput** e inciso XXII; e 170, inciso II), a busca do pleno emprego (arts. 170, inciso VIII; e 6º), e a defesa do consumidor (arts. 5º, inciso XXXII; e 170, inciso V).

No presente caso, entendo como legítimas as escolhas políticas específicas quanto ao ritmo e à forma de implementação da política pública de transição energética, mormente porquanto não se constata, da análise específica dos dispositivos impugnados, nenhuma teratologia apta a desnaturar o caráter **transicional** que a legislação enuncia.

Ademais, não há como se mensurar, nas disposições questionadas, a ocorrência de eventual proteção insuficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, porquanto **grande parte dos dispositivos questionados se limitam a enunciar princípios, diretrizes, objetivos e orientações programáticas de baixa densidade normativa**, não tendo sido posto ao escrutínio constitucional regra que densifique tais disposições apta a ser analisada de forma objetiva como insuficientemente protetiva.

A declaração de inconstitucionalidade das normas analisadas neste tópico retiraria do ordenamento jurídico as bases fundantes da política pública de transição energética do Estado de Santa Catarina, o que poderia levar, na prática, a um vácuo normativo potencialmente ainda mais danoso à proteção ao meio ambiente.

Com efeito, é certo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite o manejo de ações em face de situações fáticas decorrentes de atos comissivos e omissivos do Poder Público que acarretam um estado de desconformidade constitucional. Nesse sentido, além dos processos estruturais em matéria ambiental já mencionados, cito a ADPF nº 347/DF (Rel. Min. **Marco Aurélio**, red. do ac. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/23), em que o Supremo reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, caracterizado pela violação massiva de direitos fundamentais das pessoas presas, e determinou a elaboração de um plano de ação, o

ADI 7332 / SC

qual foi recentemente homologado. **Vide** também, nesse sentido, a ADPF nº 635/RJ, Rel. Min. **Edson Fachin**, que versa sobre a letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro, cujo mérito foi julgado em 3 de abril de 2025.

No presente caso, porém, conforme assentado, o caráter da política pública presente na legislação encontra-se em harmonia com as disposições constitucionais, **não se evidenciando qualquer quadro de sistemático e massivo desrespeito a direitos fundamentais apto a atrair a atuação desta Suprema Corte** nos moldes delineados nos precedentes citados. Pelo contrário, a lei aparenta indicar disposição política dos Poderes Executivos e Legislativo em promover a transição energética no referido estado de forma gradual.

Assim, eventuais descumprimentos da legislação devem ser questionados na via adequada, não estando o controle abstrato de constitucionalidade realizado pelo STF autorizado a realizar controle preventivo da execução (ou não) de determinada lei apta a ferir a Constituição, porquanto seu escopo é a tutela objetiva da ordem constitucional.

Nesse sentido, o **locus** mais adequado para a discussão quanto a questões regionais específicas relacionadas à transição energética do referido estado são as instâncias ordinárias do Poder Judiciário, conforme evidenciado na **ACP do Carvão**.

A ACP do Carvão (como ficou conhecida a Ação Civil Pública nº 93.80.00533-4) é um dos primeiros processos desenvolvidos no Brasil a que se pode dar a alcunha de **estrutural**. Ajuizada em 1993, a ação trata da **degradação ambiental gerada pela mineração de carvão na região carbonífera do Estado de Santa Catarina**. A sentença foi proferida em 2000 e determinou que os réus apresentassem um plano de recuperação da região que compõe a Bacia Carbonífera. Atualmente, o feito ainda se encontra em fase de execução. Como aponta Matheus Casimiro,

“[a] ACP do Carvão trouxe algumas inovações importantes. Primeiro, em virtude da complexidade do tema,

ADI 7332 / SC

em 2007, foi criado o Grupo Técnico de Assessoramento à Execução da Sentença (GTA), encarregado de debater soluções e de fiscalizar as medidas executivas adotadas, buscando o máximo de consenso dentro dos debates que envolvem o cumprimento da sentença. O Grupo é composto por representantes técnicos das partes e tem a missão de maximizar os entendimentos no nível técnico e, em consequência, minimizar os conflitos que devam ser decididos pelo Juízo. São lavradas atas de todas as reuniões, e nas decisões é buscado o consenso. Caso não seja possível, cabe ao Juiz responsável pela sentença decidir. São atribuições do GTA: integrar os dados de indicadores ambientais; elaborar relatórios periódicos, avaliando a evolução dos indicadores ambientais; propor ações tendentes à plena recuperação ambiental, nos termos previstos na sentença; propor alterações nos indicadores ambientais e no plano de monitoramento; e responder eventuais questionamentos do Juízo.

Segundo, com o objetivo de garantir publicidade ao processo e de possibilitar que a sociedade e os grupos afetados acompanhassem as medidas implementadas, foi criado um site específico para as informações relacionadas à ACP. Nele, estão disponíveis gráficos e dados sobre a ação, os critérios técnicos utilizados para avaliar a recuperação ambiental e todos os relatórios anuais do Grupo Técnico de Assessoramento” (CASIMIRO, Matheus. **Processo Estrutural Democrático: participação, publicidade e justificação**. Belo Horizonte: Fórum, 2024).

Esse caso é importante para demonstrar o regular funcionamento das instâncias judiciais de origem do Estado de Santa Catarina – mais próximas da realidade regional – e dos órgãos auxiliares à Justiça, como o próprio Ministério Público, que ajuizou a referida ação civil pública, na necessária busca pela compatibilização entre a proteção ambiental e a

ADI 7332 / SC

exploração do carvão na região.

Por fim, analiso o art. 34 do diploma impugnado, em relação ao qual a Rede argumenta que violaria o disposto nos arts. 170, inciso VI, e 225 do texto constitucional, porquanto garantiria “a todas as atividades relativas à cadeia produtiva do carvão benefícios fiscais relativos ao ICMS”.

Ocorre que, no presente caso, o art. 34 da legislação estadual questionada faz, tão somente, simples menção à Lei nº 10.297 do Estado de Santa Catarina, de 26 de dezembro de 1996, que “dispõe sobre o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS e adota outras providências”. Trata-se do diploma legislativo que disciplina o ICMS no âmbito catarinense.

A simples remissão, de forma ampla, ao regime do ICMS, e não a determinado benefício fiscal específico, não nos permite concluir que o legislador tenha, de fato, instituído benefício fiscal na espécie.

Ademais, da leitura do art. 35 da lei se extrai que o PROSUL/SC, no âmbito do qual os beneficiários poderão ser enquadrados no regime estadual do ICMS, será regulamentado por meio de decreto do governador do Estado, ato normativo que deixou de ser impugnado na presente ação, obstando, assim, que se conheça da questão.

Portanto, não verifico no art. 34 do diploma questionado qualquer violação da ordem constitucional vigente.

Feitas essas considerações, não vislumbro, pois, qualquer mácula à higidez dos arts. 3º; 4º, incisos II, III e VIII; 5º, incisos II e IV; 9º, inciso III; 11; 13, parágrafo único; 14, inciso III; 20, incisos III, VI, VII e IX; 26, § 2º; 27, incisos II, IV, VI, VII e IX; e 33, inciso II, alíneas **a**, **b** e **f**, e 34 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022, **razão pela qual os considero materialmente constitucionais**.

2.2.3 Constitucionalidade da composição do Conselho Gestor prevista no art. 17, § 3º, da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022

ADI 7332 / SC

Defende a requerente que a composição do Conselho Gestor que coordenará a política de transição energética do Estado de Santa Catarina teria violado o art. 1º, parágrafo único (princípio democrático) e o art. 5º, inciso I (princípio da igualdade), da Constituição da República, porquanto teria excluído a sociedade civil da gestão do referido programa.

Eis o inteiro teor do art. 17, § 3º, que estabelece a referida composição:

“Art. 17. O Conselho Gestor exercerá a coordenação estratégica do TRANSIÇÃO JUSTA SC, com a finalidade de:

(...)

§ 3º O Conselho Gestor será composto pelos seguintes membros:

I – 1 (um) representante da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE);

II – 1 (um) representante da Secretaria Executiva do Meio Ambiente (SEMA);

III – 1 (um) representante do Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (IMA);

IV – 1 (um) representante da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF);

V – 1 (um) representante da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE);

VI – 1 (um) representante da Secretaria Executiva de Articulação Nacional (SAN);

VII – 1 (um) representante da Procuradoria-Geral do Estado (PGE);

ADI 7332 / SC

VIII – 1 (um) representante do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE);

IX – 1 (um) representante da Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A. (BADESC); e

X – 1 (um) representante de cada Polo de Transição Energética Justa instituído nos termos desta Lei.”

Para o devido enquadramento da questão, importa destacar que o **Conselho Gestor é apenas um dos quatro colegiados que compõem o “arranjo de gestão e execução do Transição Justa SC”,** conforme o art. 16 da legislação ora analisada.

Para além do **Conselho Gestor**, há, segundo o referido dispositivo, o **Comitê Técnico** (inciso II), o **Comitê Administrativo de Acompanhamento da Execução** do Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina (inciso III) e os **Grupos de Trabalho** (inciso IV), que poderão ser instituídos no âmbito do Conselho Gestor e do Comitê Técnico (parágrafo único).

O Comitê Técnico “é o órgão operacional responsável pela elaboração e implementação do Programa de Transição Energética Justa, devendo gerenciar o desenvolvimento dos demais programas, das ações e dos projetos especiais” (art. 18, **caput**), e terá sua estrutura e composição regulamentados por decreto do Governador (art. 18, § 3º).

O Comitê Administrativo, por sua vez, será responsável por “articular, coordenar e supervisionar as atividades e os planos de ação definidos no âmbito do Comitê Técnico” (art. 28, inciso I), além de “aprovar o Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina” (art. 28, inciso II).

Destaco, por oportuno, a composição do Comitê Administrativo de Acompanhamento da Execução do Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina:

ADI 7332 / SC

“Art. 29. O Comitê Administrativo de Acompanhamento da Execução do Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina será composto pelos seguintes membros:

I - 1 (um) representante da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE), que o presidirá;

II - 1 (um) representante das Associações Comerciais e Industriais da área de abrangência do Polo;

III - 1 (um) representante de cada Associação de Município na área de abrangência do Polo;

IV - 1 (um) representante do Sindicato da Indústria do Carvão do Estado de Santa Catarina;

V - 1 (um) representante da Federação Interestadual dos Trabalhadores na Indústria de Extração de Carvão no Sul do País - PR/RS/SC;

VI - 1 (um) representante da Associação Beneficente da Indústria Carbonífera de Santa Catarina; e

VII - 1 (um) representante da sociedade civil.

Parágrafo único. A função de membro do Comitê não é remunerada, tem caráter público relevante e o seu exercício é considerado prioritário e de interesse público” (grifo nosso).

Constata-se que sua composição prevê, expressamente, a participação, entre outros, de representantes do governo, de associações do comércio, da indústria, de trabalhadores e **da sociedade civil**.

Nesse contexto, entendo que o delineamento da composição de tais conselhos insere-se na ampla margem de **organização da política pública** que compete aos Poderes Legislativo e Executivo.

Nessa toada, **o legislador previu a participação da sociedade civil**

ADI 7332 / SC

em colegiado cuja atribuição inclui, entre outras, a articulação, a coordenação e a supervisão das atividades e dos planos de ação definidos no âmbito do Comitê Técnico e a própria aprovação do Plano de Transição Justa do Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina (art. 28 do diploma atacado).

Já há, portanto, a **participação direta da sociedade civil** no controle social da política de transição energética do referido ente federativo, **quadro que não se desconfigura pela mera ausência de previsão de assento para sociedade civil em tão somente um único colegiado, entre os vários instituídos pela política pública**, cada qual com suas próprias atribuições.

No mesmo sentido, transcrevo, por oportuno, o parecer da Procuradoria-Geral da República:

“Considerado o conjunto desses órgãos, todos responsáveis pela implementação da Política de Transição Energética Justa de SC, e a previsão de assento de representantes da sociedade civil em parte importante deles, parece suprida a garantia de participação popular nas deliberações relacionadas à política pública em questão.”

Portanto, sem razão o postulante quanto à impugnação da norma sob este aspecto.

Não obstante, relembro que já tive a oportunidade de assentar que a concretização de um estado de direito que se pretenda democrático não se encerra na garantia de eleições periódicas para a escolha de representantes do povo perante os poderes constituídos, mas se exercita, também, na capacidade de os cidadãos influenciarem os processos de tomada de decisão e praticarem o controle social sobre o exercício do poder político (v.g. ADPF nº 936/DF, **de minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/24).

A própria Carta de 1988, ao tempo em que adota a opção por uma

ADI 7332 / SC

democracia mais participativa, também reconfigura outras formas de representação, paralelas à representação eleitoral, por meio da diversificação dos instrumentos pelos quais os cidadãos se organizam, se associam e se fazem ouvir.

Reflexos desse processo podem ser ilustrados pela reiterada menção, no texto constitucional, da garantia do controle social e da participação da comunidade na destinação de recursos públicos e na adoção de políticas públicas, a exemplo do que se extrai dos arts. 193, parágrafo único; 194, parágrafo único, inciso VII; 198, inciso III; 204, inciso II; 212-A, inciso X, alínea d; 216-A, § 1º, inciso X; e 231, § 3º, da Constituição.

Por essa lógica, é comum a instituição de colegiados nos quais representantes da sociedade civil figuram como membros, ao lado de representantes indicados pelo governo e por setores econômicos, de forma a qualificar as decisões tomadas em áreas relacionadas a direitos sociais específicos.

Entendo, contudo, que **é legítima a opção por não incluir representante da sociedade civil nesses comitês.**

Os colegiados e comitês, em regra, nada mais são do que instrumentos de **aperfeiçoamento da governança de políticas públicas.** Podem apresentar-se como núcleos de tomada de decisões ou de simples assessoramento, de acompanhamento ou avaliação de ações governamentais. Funcionam como fóruns de discussão e negociação, envolvendo diversos atores e interesses, de modo a contribuir para a construção de políticas mais eficazes e justas.

Para que atuem de modo efetivo no desenvolvimento de uma política pública, não basta apenas que prevejam, em sua composição, representante da sociedade civil. É necessário que sejam convocados a atuar, uma vez que a mera instituição desses colegiados não garante atuação efetiva. É necessário, também, que haja boa organização dos trabalhos e qualidade da participação dos membros.

Sob todos esses aspectos, entendo que **há liberdade de conformação** para que, na instituição desses colegiados, representantes da sociedade

ADI 7332 / SC

civil **possam ou não** ser tidos como membros. Essa margem de discricionariedade, por sua vez, deriva da autonomia e da independência que a Carta reconhece aos Poderes Legislativo e Executivo para conformar as políticas públicas, naquilo que não ofenda a Constituição.

Ademais, não identifico parâmetro constitucional que imponha a participação de representante da sociedade civil em colegiados como o Conselho Gestor da política de transição energética catarinense, como entende o autor, quanto mais quando, no âmbito dessa específica política pública, outro comitê possui entre seus membros representante da sociedade civil.

Nesse sentido, já tive oportunidade de registrar que, a despeito do texto constitucional consagrar o princípio democrático (art. 1º, parágrafo único), bem como impor ao Poder Público e à coletividade o dever de preservar e defender o meio ambiente (art. 225), assegurando, portanto, à coletividade o direito de participação em políticas públicas, **esses dispositivos não determinam o modo, cabendo ao legislador definir a forma pela qual a participação comunitária se concretizará** (ADI nº 5.014/BA, de **minha relatoria**).

Portanto, **não vislumbro inconstitucionalidade da instituição de Comitê Gestor** da política de transição energética do Estado de Santa Catarina, **sem que de sua composição faça parte representante da sociedade civil**.

Acrescento, ainda, que o caso sob análise não se assemelha a precedentes firmados por esta Corte quando da análise da **revogação** ou, ainda, da **exclusão** da participação social de comitês e conselhos no âmbito da Administração Pública Federal.

Com efeito, não obstante esta Corte tenha reconhecido a relevância dos colegiados nos quais é garantida a participação popular na gestão pública (ADI nº 6.121/DF-MC, Rel. Min. **Marco Aurélio**; ADPF nº 651/DF, Rel. Min. **Cármen Lúcia**; ADI nº 5.016/DF (Rel. Min. **Alexandre de Moraes**), **não se pode ter como ofensiva à ordem constitucional a legítima previsão ou instituição de colegiado cuja composição não**

ADI 7332 / SC**preveja representante da sociedade civil.**

No que diz respeito à composição do Conselho Gestor da política de transição energética do Estado de Santa Catarina, **não se está diante da exclusão ou da imposição de barreiras à participação da sociedade civil na composição de tal conselho.**

Trata-se, em verdade, do escrutínio de constitucionalidade de norma que, **originariamente**, instituiu o colegiado em questão no âmbito da configuração de uma nova política pública estadual – transição energética, optando por não incluir representante da sociedade civil em sua composição.

Portanto, não há que se falar em retrocesso ambiental ou em violação do princípio democrático, hipótese que seria vedada pelo texto constitucional.

Mas não é só.

Quando instituída a nova política pública de transição energética no âmbito estadual, optou-se por desenho que compreende diversos colegiados, cada qual com funções próprias, sendo que, **em parte deles, o legislador previu expressamente a participação de membro da sociedade civil em suas composições.**

Desse modo, e sob uma perspectiva mais ampla, entendo que se encontra **contemplada a participação social** no âmbito da política pública implementada, razão pela qual não procedem os questionamentos suscitados.

Por fim, não se deve descurar que o controle social pode ser realizado de formas outras, não se restringindo apenas à participação popular direta, como pela fiscalização e pelo controle dos tribunais de contas e do próprio Ministério Público, não havendo barreiras, no presente caso, ao adequado escrutínio social da política pública levada a cabo pelo ente federativo.

Assim, considero **constitucional** o § 3º do art. 17 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022.

ADI 7332 / SC**2.2.4 Constitucionalidade dos dispositivos referentes ao Fundo Estadual de Transição Energética Justa (FETEJ-SC), criado pelos arts. 38 e 39 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022**

Argumenta a requerente que a criação do Fundo Estadual de Transição Energética Justa (FETEJ-SC) pelos arts. 38 e 39 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022 teria se dado em desconformidade com o disposto nos arts. 167, incisos IV, IX e XIV, e 168 da Constituição. Rememoro o inteiro teor dos dispositivos da lei estadual:

“Art. 38. Fica criado o Fundo Estadual de Transição Energética Justa (FETEJ-SC), vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE), com o objetivo de prestar suporte financeiro ao Plano de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina.

§1º A gestão executiva do FETEJ-SC será operacionalizada, controlada e contabilizada pela SDE, com nomenclatura de contas próprias, obedecidas a legislação federal específica e as orientações estaduais sobre normas de pagamento e movimentação de contas.

§ 2º O FETEJ-SC será constituído de recursos provenientes de:

I – dotação consignada anualmente no orçamento do Estado e verbas adicionais que a lei estabelecer no decurso de cada exercício, bem como quaisquer outros incentivos governamentais;

II – devolução voluntária de recursos financeiros oriundos da participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e do Tribunal de Contas do Estado na Receita Líquida Disponível não utilizada e restituída ao Poder Executivo;

III – doações, auxílios, contribuições, subvenções,

ADI 7332 / SC

transferências e legados de entidades nacionais e internacionais, governamentais e não governamentais;

IV – doações efetuadas por contribuintes tributários estabelecidos no Estado, em contrapartida a benefícios fiscais concedidos na forma de convênio aprovado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), desde que a este Fundo destinadas;

V – receitas decorrentes da aplicação de seus recursos;

VI – produto das aplicações no mercado financeiro e das vendas de materiais, publicações e eventos realizados;

VII – receitas advindas de convênios, acordos, contratos ou instrumentos congêneres realizados com entidades governamentais e não governamentais, nacionais e estrangeiras;

VIII – transferências da União; e

IX – outros recursos que lhe venham a ser destinados.

§ 3º A movimentação e aplicação dos recursos do FETEJ-SC dependerão de autorização do Secretário de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável.

Art. 39. O Chefe do Poder Executivo encaminhará à Assembleia Legislativa projetos de lei para promover as adequações necessárias:

I – no Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023; e

II – na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021, criando a unidade orçamentária do FETEJ-SC, com a abertura de crédito especial.”

Para o adequado equacionamento da controvérsia, transcrevo os dispositivos constitucionais indicados como parâmetros de controle:

ADI 7332 / SC

“Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

(...)

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

(...)

XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais.

§ 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deste artigo deve ser restituído ao caixa

ADI 7332 / SC

único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.”

Como já afirmei na análise da inconstitucionalidade formal, a mera previsão legislativa de criação de um fundo não aumenta despesas, podendo, portanto, ser feita por emenda parlamentar em projeto de iniciativa privativa do chefe do poder executivo, como foi o caso.

Vislumbra-se, ademais, que o legislador, como é de praxe, elencou as fontes possíveis de recursos para a constituição do fundo. No entanto, a previsão abstrata de fontes de recursos não é suficiente para garantir recursos financeiros para fazer frente aos desembolsos do fundo, **o que só ocorre mediante atos concretos que transfiram efetivamente montantes financeiros para o referido fundo.**

Daí por que o legislador prevê, no art. 39 do diploma impugnado, que o chefe do Poder Executivo encaminhará à Assembleia Legislativa a Lei Orçamentária Anual com previsão de criação da unidade orçamentária do FETEJ-SC e a abertura de crédito especial, **o que efetivamente garantirá a destinação de recursos financeiros ao fundo.**

Acerca da previsão contida no art. 38, § 2º, inciso II, da legislação estadual, que elenca como fonte de recursos do fundo a “devolução voluntária de recursos financeiros oriundos da participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e do Tribunal de Contas do Estado na Receita Líquida Disponível não utilizada e restituída ao Poder Executivo”, considero que o dispositivo atende aos parâmetros constitucionais apontados.

Isso porque, a meu ver, o dispositivo da lei estadual ora escrutinado estabelece, em verdade, que o valor referente ao saldo da devolução voluntária dos duodécimos não utilizados, **após devidamente reincorporados ao caixa único do tesouro do ente federativo**, pode ser destinado ao fundo estadual.

Não se verifica, portanto, transferência a fundos de recursos

ADI 7332 / SC

financeiros oriundos de repasses duodecimais, tampouco ofensa ao comando que determina a devolução do saldo ao caixa único do Tesouro.

Nesse sentido, transcrevo elucidativo trecho da manifestação da Procuradoria-Geral da República:

“Ao vedar ‘a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais’, a norma constitucional pretendeu evitar a reserva de recursos remanescentes, em fundos, promovida pelos Poderes e instituições indicadas, o que é confirmado pela previsão do parágrafo seguinte, que impõe a restituição do *saldo financeiro* decorrente dos repasses duodecimais ao caixa único do Tesouro do ente federativo. A vedação não é dirigida ao Poder Executivo, após reincorporados os referidos recursos ao caixa do ente.

A previsão da lei estadual, aparentemente, pretendeu apenas destacar parte especificada dos recursos do Tesouro estadual – o valor representativo do saldo da devolução voluntária de duodécimos não utilizados – para transferência ao FETEJ. É previsão inócua, porém, quando considerado que, havendo reincorporação dos referidos recursos ao caixa único do Tesouro, seria dispensável regra autorizativa nesse sentido” (grifos no original).

Ademais, **quanto à alegação de haver violação do inciso XIV do art. 167**, a análise referente à vedação da criação de fundo público quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública **é matéria que desborda a análise do controle de constitucionalidade abstrato a ser realizado por esta Suprema Corte.**

Isso, porque configuraria verdadeiro controle semiprocedimental da

ADI 7332 / SC

qualidade do processo legislativo que deu origem à norma escrutinada, no qual, salvo situações excepcionais e/ou teratológicas, não deve o Judiciário se imiscuir, sob pena de violação da separação de poderes.

Já assentada a constitucionalidade formal dos arts. 38 e 39 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022, assento, também, a **constitucionalidade material** de tais dispositivos.

3. Dispositivo

Ante o exposto, voto pelo **conhecimento** da presente ação direta de inconstitucionalidade e pela **parcial procedência dos pedidos**, de modo que o Supremo Tribunal Federal declare a **inconstitucionalidade** do § 5º do art. 34 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.332 SANTA CATARINA

PROCED. : SANTA CATARINA/SC

RELATOR(A) : MIN. DIAS TOFFOLI

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR (62863/DF, 19029/MS)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

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

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

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADV.(A/S) : KARULA GENOVEVA BATISTA TRENTIN LARA (82083/DF, 21613/SC)

AM. CURIAE.: SINDICATO DA INDÚSTRIA DA EXTRAÇÃO DE CARVÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SIECESC

ADV.(A/S) : ALEXANDRA PAGLIA (33096/SC)

AM. CURIAE.: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR (62863/DF, 19029/MS)

Decisão: Após o voto do Ministro Dias Toffoli (Relator), que conhecia da presente ação direta e julgava parcialmente procedentes os pedidos, de modo que o Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade do § 5º do art. 34 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022, no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes, André Mendonça e Cristiano Zanin, pediu vista dos autos o Ministro Flávio Dino. Plenário, Sessão Virtual de 20.6.2025 a 30.6.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.332 SANTA CATARINA

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: KARULA GENOVEVA BATISTA TRENTIN LARA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DA INDÚSTRIA DA EXTRAÇÃO DE CARVÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SIECESC
ADV.(A/S)	: ALEXANDRA PAGLIA
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo partido REDE SUSTENTABILIDADE contra a Lei nº 18.330/2022, do Estado de Santa Catarina, que *“institui a política estadual de transição energética justa e o polo de transição energética justa do sul do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências”*.

Consta do relatório o inteiro teor dos dispositivos legais impugnados, que serão analisados articuladamente, por tópicos, nas seções seguintes.

O autor sustenta, em síntese, que a legislação catarinense impugnada foi editada sob o falso motivo de servir à transição energética para uma economia de baixa emissão de carbono, quando na realidade o que ela cumpre é a promoção dos interesses exclusivos da indústria do carvão, subsidiando suas atividades e protegendo o setor contra o avanço das tecnologias sustentáveis.

ADI 7332 / SC

Sob a perspectiva **formal**, afirma que o projeto de lei originariamente encaminhado pelo Governador do Estado **sofreu alterações profundas** em matérias sujeitas à prerrogativa de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, criando despesas não previstas e invadindo competências privativas da União.

Os fundamentos quanto à inconstitucionalidade formal estão assim sintetizados:

“(i) Durante o trâmite legislativo, a Lei Estadual nº 18.330/22 recebeu diversas emendas aditivas na ALESC que adicionaram disposições inexistentes no projeto inicial tratando de temas que invadem a competência privativa do Chefe do Executivo, criando ainda despesa em projeto de sua iniciativa exclusiva, havendo, portanto, inconstitucionalidade formal dos artigos 16, III, 28, 29, 30, 38 e 39;

(ii) A Lei Estadual impugnada, especialmente nos §4º e 5º do art. 34, invade a competência legislativa privativa da União de legislar sobre energia prevista nos arts. 22, havendo, portanto, inconstitucionalidade formal dos referidos dispositivos;

(iii) A Lei Estadual ao estabelecer excludente de responsabilidade ambiental no art. 42 extrapola a competência estadual concorrente, haja vista que nos termos do art. 24, VIII, §§1º e 3º da CFRB/88, a União editou a Lei Federal nº, que especificamente em seu art. 14, §1º prevê a responsabilização. Há, portanto, inconstitucionalidade por vício de competência do art. 42;

(iv) Diante das evidentes inconstitucionalidades, a Procuradoria-Geral de SC emitiu parecer recomendando o veto parcial da Lei impugnada, tendo o Governador do Estado vetado os artigos 16, III, 28, 29, 30, 34, §5º, 38, 39 e 42. Todavia, a ALSC derrubou o veto no dia 16/12/2022.”

ADI 7332 / SC

Sob o prisma **material**, sustenta que o regime de Transição Energética Justa (TEJ) criado pela Lei Estadual nº 18.330/2022 contraria os artigos 5º, caput; 6º; 167, IV, IX, XIV, 168, 170, incisos V e VI; 196 e 225 da Constituição Federal.

Os fundamentos materiais do pedido foram resumidos nas seguintes proposições:

“(i) É consenso científico, se alinha com o recente Pacto de Glasgow, Acordo de Paris e com os ODS da ONU, que deve haver a transição da matriz energética para fontes renováveis;

(ii) O conceito de transição energética justa (TEJ) envolve, primordialmente, o abandono da matriz energética dependente de combustível fóssil (no caso o carvão) a fim de se adotar fontes renováveis, de baixo impacto social e ambientais. **Ocorre que a Lei Estadual impugnada ignora completamente esse conceito, visto que além de não estabelecer nenhum prazo para o phase out do carvão, ainda cria incentivos e benefícios fiscais para a cadeia produtiva do carvão mineral, inclusive com o fomento a instalação de novos complexos industriais movidos/relacionados a esse combustível fóssil.**

(iii) A comunidade científica e o IPCC têm um consenso formado sobre a imprescindibilidade do abandono do uso do carvão como instrumento fundamental para a redução das emissões de gases de efeito estufa, e, conseqüentemente, do enfrentamento das mudanças climáticas. A meta estipulada é de redução de pelo menos 75% até o ano de 2030, todavia, **a Lei Estadual caminha em sentido completamente contrário ao estipular incentivos à cadeia produtiva do carvão mineral.**

(iv) A legislação atacada, **ao não estabelecer um prazo para o phase out do carvão e garantir incentivos/benefícios e fomento às atividades da cadeia produtiva do carvão distorce**

ADI 7332 / SC

o conceito de "Transição Energética Justa" e contribui para a continuidade da emissão de grande volume de GEE, e, consequentemente, para o aceleração das mudanças climáticas;

(v) Tanto o TCU como o MME se posicionaram pela não manutenção/prorrogação dos subsídios ao carvão mineral tendo em vista que a medida, **além de não atingir o fim proposto, impede que novas fontes energéticas (renováveis e sustentáveis) ganhem espaço no cenário energético nacional;**

(vi) A cadeia produtiva do carvão é responsável por grande parte das emissões de gases de efeito estufa no Estado de Santa Catarina, de modo que incentivo/benefício/fomento a esse tipo de atividade viola frontalmente o Acordo de Paris;

(vii) O TCU e diversos estudos científicos mostram que o **carvão extraído da região é de baixa qualidade e produz mais resíduos do que o comum, de modo que a atividade é considerada extremamente ineficiente;**

(viii) O custo do carvão utilizado em Santa Catarina é elevado, o que leva à conclusão de que incentivos distorcem a competição e leva os consumidores a contratarem e pagarem por empreendimentos mais caros nos leilões, já que, mesmo que o preço da energia com o reembolso dos custos de aquisição seja mais barato, é o consumidor de energia elétrica quem custeia a subvenção, onerando assim a conta de energia paga por todos os brasileiros.

(ix) A intervenção estatal para promoção do carvão é a grande força motora de uma indústria do carvão que é ineficiente, extremamente poluidora, de alto custo e que causou, causa e, caso a lei não tenha sua inconstitucionalidade reconhecida, continuará causando, um verdadeiro desastre socioambiental.

(x) A atividade de mineração e queima de carvão mineral

ADI 7332 / SC

para geração de energia por termelétricas é responsável por causar severos danos à saúde pública (dentre outros, problemas respiratórios, cardiovasculares, má formação, câncer, redução abrupta de expectativa de vida) conforme comprova uma ampla gama de estudos científicos. ”

Afirma a inconstitucionalidade “*sistemática*” do diploma legislativo questionado, pois “*no momento em que se retira os dispositivos que contém inconstitucionalidade explícita, há a completa inutilização da norma ‘remanescente’*”. Requer, por isso, a inconstitucionalidade por arrastamento “*de todos os artigos, incisos e alíneas cuja inconstitucionalidade não foi expressamente requerida nesta ADI*”.

Reporto-me, no mais, ao relatório lavrado nos autos.

Aprecio o pedido.

QUESTÕES PRELIMINARES

Acompanho o eminente Relator para rejeitar a preliminar de ausência de impugnação específica dos dispositivos questionados.

Observo que houve efetiva impugnação ao inteiro teor da legislação estadual questionada, tanto sob a perspectiva formal quanto material, estando plenamente delimitada a controvérsia e os fundamentos subjacentes ao pedido.

Conquanto alguns dispositivos não tenham sido contestados direta e individualizadamente, incluem o objeto da impugnação pelo fato de guardarem um vínculo de dependência normativa profunda com as normas impugnadas especificadamente.

A inconstitucionalidade destas últimas, cujo conteúdo dá sentido a todo o conjunto normativo, desestrutura as demais normas, comprometendo seu valor axiológico, propósito finalístico e coerência sistêmica.

ADI 7332 / SC

A preservação dos dispositivos residuais sem o resto do corpo normativo ao qual pertencem seria conferir-lhes uma existência sem propósito ou desígnio, como corpos celestes à deriva sem um sistema orbital.

Plenamente cabível, portanto, a aplicação da técnica da declaração de inconstitucionalidade por arrastamento, como assentado na jurisprudência desta Corte (ADI 7.299-ED, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 25.6.2025; ADI 1.358, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 04.02.2015; ADI 5.835, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 05.6.2023).

MÉRITO

I - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

1. Usurpação da competência da União para regular a organização do setor energético (CF, art. 21, XII, “b”) e legislar sobre energia (CF, art. 22, IV)

Sob a perspectiva formal, sustenta-se que os §§ 4º e 5º do art. 34 da Lei estadual nº 18.330/2022 interferem na competência da União para regular os serviços de energia elétrica. As normas impugnadas obrigam as empresas de energia elétrica a investirem no desenvolvimento de tecnologias destinadas à redução dos impactos ambientais do uso do carvão mineral.

Eis o teor das normas em questão:

“Art. 34. (...)

.....
§ 4º Ficam as empresas geradoras de energia elétrica submetidas ao cumprimento do disposto na Lei federal nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e na Lei nº 10.297, de 1996.

ADI 7332 / SC

§ 5º As empresas geradoras, operadoras de distribuição e de transmissão de energia instaladas no Estado de Santa Catarina deverão investir, no mínimo, 5% (cinco por cento) da verba destinada à pesquisa e ao desenvolvimento (P&D), de que tratam a Lei federal nº 9.991, de 2000, e a Lei nº 10.297, de 1996, em projetos de desenvolvimento tecnológico relativos à utilização e/ou destinação de subprodutos e resíduos, ao tratamento dos gases produzidos e a tecnologias de baixo carbono da combustão de carvão mineral, em observância ao disposto no art. 1º da Resolução nº 2, de 10 de fevereiro de 2021, do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).”

No plano federal, a União instituiu — como medida de desenvolvimento sustentável do setor energético — a obrigação das empresas exploradoras dos serviços de energia elétrica investirem, anualmente, em pesquisa e desenvolvimento de programas de eficiência energética, nos termos da Lei nº 9.991/2000. Veja-se:

“Art. 1º As concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica **ficam obrigadas a aplicar, anualmente**, o montante de, no mínimo, 0,50% (cinquenta centésimos por cento) de sua receita operacional líquida em pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico **e, no mínimo, 0,50% (cinquenta centésimos por cento) em programas de eficiência energética no uso final**, observado o seguinte:”

Não há dúvidas, portanto, de que a norma impugnada invade a competência legislativa privativa da União regular a prestação dos serviços de energia elétrica (CF, art. 21, XII, “b”) e dispor sobre energia (CF, art. 22, IV).

Além disso, a norma estadual interfere na relação contratual entre a União e as concessionárias e permissionárias de serviços de energia

ADI 7332 / SC

elétrica, afetando indevidamente o equilíbrio econômico dos contratos administrativos federais. Nessa linha:

(...) 2. Invasão da competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica (art. 22, IV, CF). O Supremo Tribunal Federal possui entendimento de que lei estadual ou municipal que interfere na relação contratual estabelecida entre concessionária e a União configura verdadeira invasão da competência privativa do ente federal para legislar sobre energia elétrica. Precedentes.

(ADI 7225, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-03-2023 PUBLIC 17-03-2023)

(...) - Os Estados-membros - que não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for a União Federal ou o Município) e as empresas concessionárias - também não dispõem de competência para modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela União (energia elétrica - CF, art. 21, XII, "b") e pelo Município (fornecimento de água - CF, art. 30, I e V), de um lado, com as concessionárias, de outro, notadamente se essa ingerência normativa, ao determinar a suspensão temporária do pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços concedidos (serviços de energia elétrica, sob regime de concessão federal, e serviços de esgoto e abastecimento de água, sob regime de concessão municipal), afetar o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo.

(ADI 2337 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 20-02-2002, DJ 21-06-2002 PP-00096 EMENT VOL-02074-01 PP-00152)

ADI 7332 / SC

Desse modo, **declaro a inconstitucionalidade formal** dos §§ 4º e 5º do art. 34 da Lei nº 18.330/2022, do Estado de Santa Catarina.

2. Inconstitucionalidade formal da causa excludente de responsabilidade ambiental

A seguir, argui-se a inconstitucionalidade formal do art. 42, parágrafo único, da lei estadual impugnada, em razão de estabelecer hipótese de exclusão da responsabilidade ambiental em desconformidade com os princípios e regras informadores da Política Nacional do Meio Ambiente.

Transcrevo a norma questionada:

“Art. 42. (...)

Parágrafo único. A mera aquisição de recursos minerais provenientes de empreendimentos minerários licenciados não é causa de responsabilização do adquirente pela reparação de possíveis danos ambientais decorrentes da implantação, operação e/ou fechamento das unidades mineiras, inclusive danos ocorridos após o encerramento das atividades minerárias” (grifos nossos).

Segundo o texto da norma, os adquirentes de recursos minerais não podem ser responsabilizados pelos danos ambientais causados pela empresa fornecedora licenciada.

Pois bem. A Constituição Federal estabeleceu um mandamento destinado ao legislador para que estabeleça instrumentos de preservação do meio ambiente e sujeição dos poluidores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, sem prejuízo da reparação integral do dano (CF, art. 225, § 3º).

ADI 7332 / SC

A responsabilização por danos ambientais é matéria de interesse predominantemente nacional, sujeita a disciplina uniforme em todo o território brasileiro, por meio de normas gerais editadas pela União Federal (CF, art. 24, VI e VIII).

A Política Nacional do Meio Ambiente adotou o princípio da responsabilidade **objetiva**, informada pela **teoria do risco integral**, não cabendo perquirir sobre dolo ou culpa. Basta a comprovação do nexo de causalidade como elemento de imputação do resultado danoso ao agente poluidor (Lei nº 6.938/81, art. 14, § 1º).

Incabível, desse modo, cogitar da possibilidade de exclusão da responsabilidade ambiental do agente poluidor com base em causas de justificação previstas na legislação civil ou penal, como caso fortuito ou força maior, culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro e exercício regular de direito, estado de necessidade, legítima defesa e estrito cumprimento do dever legal.

No caso, a legislação estadual afasta a responsabilidade ambiental quando o comportamento for considerado “*mera aquisição*”. Tal hipótese de exclusão da responsabilidade destoa do modelo federal baseado em torno da suficiência do nexo de causalidade. Deve-se analisar, concretamente, à vista dos elementos de fato, se o comportamento imputado ao acusado integra ou não a unidade de fato vinculada ao resultado danoso, **sem prévia exclusão de cenários específicos**.

Pelo exposto, com as devidas vênias ao Relator, julgo **procedente** o pedido, para **declarar a inconstitucionalidade formal e material** do parágrafo único do art. 42 da Lei nº 18.330/2022, do Estado de Santa Catarina.

II - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

1. A Política Estadual de Transição Energética Justa e o Polo do Sul de Santa Catarina como instrumento de fomento e preservação das

ADI 7332 / SC**cadeias produtivas do setor carbonífero**

O debate em torno da mudança climática e da necessidade de substituição progressiva das fontes fósseis de energia por matrizes renováveis e limpas fez emergir, no plano internacional, uma nova categoria de direitos e deveres coletivos: **o direito à transição energética justa**.

Inicialmente concebido no âmbito do movimento sindical internacional, o termo **transição justa** expressa a preocupação de que a transição econômica para as fontes de energia limpa e sustentável não se restringisse apenas aos interesses ecológicos, **mas contemplasse também a proteção dos trabalhadores e comunidades dependentes de cadeias produtivas intensivas em carbono**. Em outras palavras, trata-se de vincular as agendas ambiental e social, de modo a assegurar que o custo da mitigação climática não recaísse desproporcionalmente sobre populações vulneráveis.

Esse conceito ganhou progressivo acolhimento com a incorporação em instrumentos internacionais, como o **Acordo de Paris** (2015), que, em seu preâmbulo, reconhece *“a necessidade de uma transição justa da força de trabalho e a criação de trabalho decente e de empregos de qualidade”*.

A seguir, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) aprovou as *“Diretrizes para uma Transição Justa Rumo a Economias e Sociedades Ambientalmente Sustentáveis para Todos”* (2015), elegendo os quatro pilares da transição energética justa: diálogo social, proteção social, direitos trabalhistas e criação de empregos decentes.

No Brasil, o Acordo de Paris (incorporado ao plano interno pelo Decreto nº 9.073/2017) abriu espaço para a positivação da transição energética justa como princípio estruturante de políticas públicas, integrando a concretização a integração entre o desenvolvimento sustentável e a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O marco mais expressivo da incorporação das diretrizes internacionais no plano interno foi a publicação da **Lei Federal nº 14.299/2022, que**

ADI 7332 / SC

instituiu o Programa de Transição Energética Justa (TEJ) para a região carbonífera de Santa Catarina, consolidando o ingresso da transição justa no ordenamento jurídico nacional.

O Programa de Transição Energética para a região carbonífera de Santa Catarina **definiu o ano de 2040 como marco temporal para o encerramento da atividade de geração termelétrica a carvão mineral nacional**, com consequente finalização da exploração desse minério na região para esse fim em Santa Catarina, de forma tempestiva, responsável e sustentável (art. 4º, § 1º). *Vide:*

“Art. 4º (...)

§ 1º O TEJ tem o objetivo de preparar a região carbonífera do Estado de Santa Catarina para o provável encerramento, até 2040, da atividade de geração termelétrica a carvão mineral nacional sem abatimento da emissão de gás carbônico (CO₂), com consequente finalização da exploração desse minério na região para esse fim, de forma tempestiva, responsável e sustentável.”

Observando as diretrizes da transição energética justa, o programa prevê o planejamento do fechamento das minas de carvão mineral, a diversificação econômica da região, os meios de reposição dos trabalhadores empregados no setor e a recuperação ambiental dos danos causados pela atividade carvoeira.

O Estado de Santa Catarina, no entanto, editou a Lei estadual nº 18.330/2022 (ora impugnada) instituindo a Política Estadual de Transição Energética Justa e o Polo do Sul de Santa Catarina.

Longe de visar à substituição progressiva das cadeias de carvão mineral, a Política de Transição Energética criada pelo Estado de Santa Catarina promove a continuidade e a perpetuação da economia carbonífera, inclusive mediante a concessão de benefícios fiscais e creditícios para a modernização industrial, instalação de complexos carboquímicos e a exploração econômica do carvão mineral e seus

ADI 7332 / SC

derivados.

Logo ao definir os **princípios** da Política de Transição Justa catarinense, evidencia-se a inconstitucional prioridade dos interesses econômicos sobre a questão ambiental. Veja-se:

“Art. 3º A Política Estadual de Transição Energética Justa rege-se pelos seguintes princípios:

I – preservação do interesse estadual;

II – promoção da livre concorrência;

III – desenvolvimento socioeconômico ambientalmente sustentável e equitativo;

IV – manutenção e criação de empregos;

V – inclusão social;

VI – desenvolvimento do arranjo democrático, com vistas ao diálogo entre Poder Público, setor produtivo, entidades privadas, instituições de crédito, ensino ou pesquisa, trabalhadores, sociedade civil organizada e comunidades locais e regionais impactadas; e

VII – distribuição equânime dos custos e benefícios da transição para modelos energéticos renováveis e fósseis de baixa emissão de carbono.”

A **preservação do interesse estadual** figura como princípio norteador da política estadual, ao lado da livre concorrência e da transição para modelos renováveis “e fósseis” — a qualificação da energia fóssil como “de baixa emissão” é utilizada apenas como retórica voltada à minimização/relativização dos danos inerentes à atividade carbonífera, pois não existem combustíveis fósseis de baixa emissão de gases de efeito estufa. É de ressaltar que a preservação ambiental e a redução das emissões de gases de efeito estufa não integram o rol de princípios da política estadual.

As **diretrizes** da Política estadual compreendem a valorização e monetização de recursos renováveis “e não renováveis”; o fortalecimento

ADI 7332 / SC

de toda a cadeia produtiva a partir de fontes renováveis “e não renováveis”; e o incentivo à pesquisa e inovação de modais renováveis, sustentáveis “e de fósseis”, ainda que qualificados com o eufemismo “de baixa emissão”. Veja-se:

“Art. 4º São diretrizes da Política Estadual de Transição Energética Justa:

.....
II – **valoração, valorização e monetização dos recursos naturais** renováveis E NÃO RENOVÁVEIS com potencial mercadológico, com vistas ao aumento da competitividade e à participação proativa nas políticas públicas associadas;

III – **fortalecimento de toda a cadeia produtiva** relacionada à eficiência energética e à geração de energia a partir de fontes renováveis E NÃO RENOVÁVEIS e de baixa emissão de carbono;

.....
VIII – incentivo à pesquisa científica, à inovação e a tecnologias que visem à transição do modelo energético estadual para modais renováveis, sustentáveis E DE FÓSSEIS de baixa emissão de carbono;”

Como **objetivos** da Política estadual (art. 5º), destacam-se o **desenvolvimento econômico das cadeias produtivas** dos Polos de Transição Energética Justa — ou seja, dos territórios onde a atividade carbonífera é mais intensa —, inclusive com o “*aproveitamento sustentável dos recursos naturais renováveis e não renováveis*” (IV).

A legislação estadual estabelece que o **modelo de desenvolvimento sustentável** a que se propõe a Política de Transição Energética catarinense consiste na “*evolução do modelo energético fóssil*”. Não existe nenhum plano efetivo para essa “*evolução*”, apenas a expectativa de que o financiamento da atividade carbonífera com recursos públicos resultará na transformação do modelo energético fóssil em fonte limpa e

ADI 7332 / SC

sustentável de energia. Veja-se:

“Art. 11. A Transição Energética Justa, na dimensão da sustentabilidade ambiental, **compreende a observância da evolução do modelo energético fóssil para a redução das emissões de carbono**, de modo que a tecnologia, a mão de obra, os insumos e os meios utilizados no processo de transição estejam de acordo com os princípios, as diretrizes e os objetivos desta Lei.”

O Polo de Transição Energética é definido como um espaço territorial prioritário onde atuam os empreendimentos que atuam na cadeia produtiva do carvão, mais precisamente a extração, beneficiamento, estoque, transformação, uso, comercialização, transporte e distribuição **do carvão mineral e seus produtos, subprodutos e resíduos**.

A Política estadual afirma a necessidade de *“modernização das atividades econômicas da cadeia produtiva de carvão mineral”* — não se trata de substituição progressiva, mas de aprimoramento. É expressamente reconhecida a importância do segmento para o Estado de Santa Catarina em razão de sua importância para a *“segurança e estabilidade energética”* e *“o desenvolvimento de outros segmentos industriais, como o carboquímico, de fertilizantes, de olefinas, de plásticos e de cimento”*. Veja-se:

“Art. 26 (...)

.....
§ 2º O Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina **considera a necessidade de modernização das atividades econômicas da cadeia produtiva do carvão mineral, tendo por base a importância do segmento para o Estado e tendo em vista que:**

I – colaboram para a segurança e estabilidade energética;

ADI 7332 / SC

e

II – contribuem para o desenvolvimento de outros segmentos industriais, como o carboquímico, de fertilizantes, de olefinas, de plásticos e de cimento.”

As **finalidades** do Polo de Transição Energética compreendem **apoiar a instalação de complexos industriais** destinados à exploração econômica do carvão mineral e seus derivados, **incentivar a cadeia produtiva do carvão**, inclusive objetivando o **aumento de escala e competitividade** dos empreendimentos situados na região. Veja-se:

“Art. 27. O Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina, em comunhão com as diretrizes, os princípios e os objetivos desta Lei, **tem por finalidade:**

I – promover o desenvolvimento econômico sustentável da sua região de abrangência;

II – estimular o uso racional e adequado de recursos naturais, respeitando a sustentabilidade e as peculiaridades locais;

III – **apoiar a instalação de complexos industriais que visem à exploração ambientalmente sustentável do carvão mineral ou à transformação deste recurso nos seus diversos usos econômicos, bem como aqueles que visem à geração de produtos derivados do carvão mineral, incluindo produtos químicos diversos, tais como amônia, nafta, ureia, metanol, gás natural sintético, sulfato de amônio, produção de hidrogênio, englobando o uso ou a disposição final econômica e ambientalmente adequada dos subprodutos e resíduos desses processos;**

IV – **incentivar a modernização do setor carbonífero, orientada para a exploração limpa do carvão mineral e de seus derivados;**

.....

VII – incentivar o desenvolvimento de ações para

ADI 7332 / SC

aumento de escala e de competitividade nos empreendimentos situados na sua região de abrangência, visando à ampliação da participação destes no fornecimento de insumos e serviços para a cadeia produtiva do carvão mineral;

VIII – estimular a pesquisa e a inovação tecnológica para uso racional de recursos ambientais, o aumento da competitividade e a criação de novos negócios direta ou indiretamente relacionados à cadeia produtiva do carvão mineral;

IX – atrair investimentos para a instalação e manutenção de complexos industriais voltados à exploração sustentável do carvão mineral ou transformação deste recurso, visando a seus diversos usos econômicos, bem como à geração de outros produtos derivados do carvão mineral, incluindo produtos químicos como amônia, sulfato de amônio, nafta, ureia, metanol, gás natural sintético, hidrogênio, além de englobar o uso ou a disposição final econômica e ambientalmente apropriada dos subprodutos e resíduos desses processos;”

Como se vê, o Plano de TEJ previsto na Lei estadual nº 18.330/2022 está comprometido com a perpetuação da economia carbonífera, tendo como pressuposto sua essencialidade para a *“segurança energética”* e desenvolvimento econômico do Estado.

O modelo federal, por sua vez, apresenta objetivo claro: preparar a região carbonífera do Estado de Santa Catarina para o provável encerramento da exploração do carvão mineral até 2024 (art. 4º); orienta-se pela recuperação ambiental da região, com responsabilização dos poluidores (art. 2º, § 5º, III); prioriza os esforços e a destinação de recursos para o *“fechamento das minas de carvão e reposicionamento das atividades econômicas”* (art. 2º, § 5º, V) —, ao invés de incentivar a instalação de novos complexos industriais e o aumento de escala como faz a lei estadual; além de prever o Programa de Desinstalação e

ADI 7332 / SC

Descomissionamento das instalações industriais (art. 7º), destinado à desativação operacional, desmontagem de estruturas e restauração segura dos estabelecimentos carboníferos, com readaptação para novas atividades econômicas.

Resulta, daí, a incompatibilidade do modelo catarinense com o federal, que, no caso, tem primazia constitucional. Ademais, a legislação estadual fragiliza a efetividade da transição ao perpetuar a matriz fóssil. Trata-se de verdadeiro retrocesso socioambiental, pois, em vez de preparar a sociedade para a superação do carvão, cria incentivos para a sua continuidade, em afronta aos princípios do desenvolvimento sustentável e da transição energética justa.

É consabido que, no regime de competências legislativas concorrentes (CF, art. 24, VI), o **princípio da norma mais favorável** à proteção ambiental (*in dubio pro natura*) atua como critério limitador da ação legislativa dos entes federados, impondo a prevalência da norma que melhor garanta a preservação do meio ambiente, evitando o retrocesso e assegurando a efetividade do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse passo, a norma do ente subnacional não pode confrontar-se com a Lei Federal para impor **menos** proteção ambiental.

2. Proibição constitucional do retrocesso socioambiental

Desenvolveu-se no âmbito constitucional e jurisprudencial o princípio da proibição do retrocesso socioambiental, **que impede o Estado de adotar políticas públicas que reduzam significativamente o nível de proteção socioambiental já alcançado.**

Além disso, o retrocesso ambiental não se limita ao aspecto estritamente ecológico. Engloba também a dimensão social, ou seja, as políticas públicas que visam garantir o acesso equitativo a recursos naturais, a preservação de territórios de povos tradicionais e indígenas, e a manutenção da qualidade de vida das populações dependentes dos

ADI 7332 / SC

ecossistemas.

O Supremo Tribunal Federal tem consolidado a ideia de que as medidas que impliquem a diminuição de padrões de proteção ambiental ou a restrição de direitos socioambientais podem importar violação à proibição do retrocesso socioambiental **quanto atingem o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado** (CF, art. 225), como ocorre na espécie em exame. Nesse sentido:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 38, DO ESTADO DE MATO GROSSO. REQUISITOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE OBRAS HIDRELÉTRICAS. FEDERALISMO. RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 24, VI, § 1º, E 225, § 1º, IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CRIAÇÃO DE HIPÓTESE DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA DAS HIPÓTESES DE LICENCIAMENTO. VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Arguição preliminar de não cabimento da presente ação direta em razão da revogação do art. 2º da Resolução CONAMA nº 01/86, da sua não recepção pela Constituição Federal de 1988 e de

ADI 7332 / SC

configuração de ofensa reflexa ao texto constitucional. 1.1. Os parâmetros de controle invocados na presente ação direta são os arts. 24, VI, § 1º, e 225, § 1º, IV, da Constituição da República, não o art. 2º da Resolução CONAMA nº 01/86. 1.2. A ação direta de inconstitucionalidade não se destina a averiguar a recepção de normas anteriores à atual Constituição. 1.3. A eventual análise de normas infraconstitucionais para a aferição do respeito à competência legislativa da União não caracteriza ofensa reflexa à Constituição. Preliminares rejeitadas. 2. No quadro da competência legislativa concorrente, incumbe à União a edição de normas gerais sobre direito ambiental. Já os Estados elaboram normas complementares a fim de atender às peculiaridades locais. A criação de hipóteses de dispensa de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras transborda o limite dessa competência. A Lei Complementar nº 28 do Estado de Mato Grosso inovou, seja ao aumentar o mínimo de fonte de energia primária idônea a criar uma presunção de significativa degradação ambiental, seja ao inserir novo requisito para o licenciamento, consistente na extensão da área inundada. Formulou regramento diverso e exorbitou da legislação federal sobre o tratamento da matéria. Configuração de invasão da competência geral da União. Inconstitucionalidade formal reconhecida. 3. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. **Inobservância dos princípios da proibição de retrocesso em matéria socioambiental, da prevenção e da precaução. Inconstitucionalidade material caracterizada.** 4. Pedido julgado procedente.

ADI 7332 / SC

(ADI 4529, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 22-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 30-11-2022 PUBLIC 01-12-2022)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. **As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas**

ADI 7332 / SC

unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade.

(ADI 4717, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05-04-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 14-02-2019 PUBLIC 15-02-2019)

À luz desse entendimento, é possível concluir que a Política de Transição Energética Justa do Estado de Santa Catarina (Lei estadual nº 18.330/2022) **institui parâmetros menos favoráveis** à efetividade da transição energética no Estado de Santa Catarina e representa grave retrocesso socioambiental.

Isso porque a Política de Transição Energética catarinense **prioriza a continuidade da matriz energética fóssil e o fortalecimento da cadeia produtiva do carvão mineral**, em descompasso com os princípios internacionalmente reconhecidos da transição justa, que visam à substituição progressiva de fontes fósseis por energias renováveis, garantindo simultaneamente proteção social, criação de empregos decentes e diversificação econômica regional. O enfoque da lei estadual evidencia a prioridade dos interesses econômicos sobre os ambientais, fragilizando a efetividade da transição energética justa.

Além disso, **a manutenção e modernização da cadeia produtiva do carvão, com incentivos fiscais e creditícios, representa retrocesso socioambiental**, ao perpetuar atividades que geram impactos ambientais significativos e elevadas emissões de gases de efeito estufa.

No contexto da cooperação federativa em matéria de proteção ambiental (art. 24, VI, CF/88), a Lei estadual nº 18.330/2022 cria um modelo substancialmente **menos protetivo** do que o modelo de transição energética federal traduz (Lei nº 14.299/2022), pois aquela é estruturada

ADI 7332 / SC

em torno dos interesses da economia carbonífera e da perpetuação das cadeias produtivas do carvão.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, peço vênias ao eminente Relator, para julgar **procedente** o pedido, declarando a inconstitucionalidade do inteiro teor da Lei nº 18.330/2022, do Estado de Santa Catarina.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.332 SANTA CATARINA

PROCED. : SANTA CATARINA/SC

RELATOR(A) : MIN. DIAS TOFFOLI

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR (62863/DF, 19029/MS)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

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

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

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADV.(A/S) : KARULA GENOVEVA BATISTA TRENTIN LARA (82083/DF, 21613/SC)

AM. CURIAE.: SINDICATO DA INDÚSTRIA DA EXTRAÇÃO DE CARVÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SIECESC

ADV.(A/S) : ALEXANDRA PAGLIA (33096/SC)

AM. CURIAE.: INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR (62863/DF, 19029/MS)

Decisão: Após o voto do Ministro Dias Toffoli (Relator), que conhecia da presente ação direta e julgava parcialmente procedentes os pedidos, de modo que o Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade do § 5º do art. 34 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022, no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes, André Mendonça e Cristiano Zanin, pediu vista dos autos o Ministro Flávio Dino. Plenário, Sessão Virtual de 20.6.2025 a 30.6.2025.

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da presente ação direta e julgou parcialmente procedentes os pedidos, para declarar a inconstitucionalidade do § 5º do art. 34 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022, nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli, vencidos parcialmente os Ministros Flávio Dino, Cármen Lúcia e Edson Fachin (Presidente), que julgavam procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade do inteiro teor da Lei nº 18.330/2022, do Estado de Santa Catarina. Plenário, Sessão Virtual de 24.10.2025 a 4.11.2025.

Composição: Ministros Edson Fachin (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário