

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA

ESCOLA DE DIREITO DO BRASIL – EDIRB

MESTRADO PROFISSIONAL INTERDISCIPLINAR EM DIREITO, JUSTIÇA E  
DESENVOLVIMENTO

RODRIGO SANTOS ALVES

**COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL: HIPÓTESES DA  
PREVALÊNCIA DA AÇÃO FISCALIZATÓRIA SUPLETIVA**

**Brasília – DF**

**2024**

**RODRIGO SANTOS ALVES**

**COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL: HIPÓTESES DA  
PREVALÊNCIA DA AÇÃO FISCALIZATÓRIA SUPLETIVA**

Dissertação de Mestrado Profissional em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), apresentada como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges.

Brasília – DF

2024

Nome: Rodrigo Santos Alves

Título: **Competência Administrativa Ambiental:** Hipóteses Da Prevalência Da Ação Fiscalizatória Supletiva

Dissertação de Mestrado Profissional em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Direito.

**BANCA EXAMINADORA**

**Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges (Orientador)**

**Prof. Dr. Guilherme Pereira Pinheiro (Avaliador – IDP)**

**Prof. Dr. Talden Queiroz Farias (Avaliador – Externo)**

Brasília – DF

2024

Código de catalogação na publicação – CIP

A474c Alves, Rodrigo Santos

Competência administrativa ambiental: hipótese da prevalência da ação fiscalizatória supletiva / Rodrigo Santos Alves. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

109 f.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges.

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1.Direito ambiental. 2. Normas constitucionais - aspectos ambientais. 3. Meio ambiente I.Título

CDDir 341.3471

# ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO,  
DESENVOLVIMENTO E PESQUISA



## PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO

Ata de Defesa de Dissertação

Discente: Rodrigo Santos Alves  
Registro Acadêmico: 2224037  
Orientador(a): Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges  
Coorientador(a) (se houver):

Título do trabalho apresentado:

COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL: HIPÓTESES DA PREVALÊNCIA DA AÇÃO FISCALIZATÓRIA SUPLETIVA

### Resultado:

Após o exame do trabalho e da apresentação oral do Projeto de Dissertação e arguição do(a) candidato(a) a banca examinadora decidiu pela: **Aprovação**

### Observações:

Sem observações.

### Assinatura da banca examinadora

Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Prof. Dr. Guilherme Pereira Pinheiro

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Prof. Dr. Talden Queiroz Farias

Universidade Federal da Paraíba – UFPB

O presente documento possui caráter comprobatório para fins de registro de participação docente na respectiva banca avaliadora.  
Para mais informações, contate [ppgdireito@idp.edu.br](mailto:ppgdireito@idp.edu.br)



17/12/2024 4:00pm

SGAS Quadra 607 - Módulo 49  
Via L2 Sul, Brasília - DF  
CEP 70.200-670  
(61) 3535-6565

Página de assinaturas



**Talden Farias**  
000.158.984-90  
Signatário



**Guilherme Pinheiro**  
893.809.911-34  
Signatário



**Leonardo Borges**  
035.797.076-47  
Signatário

HISTÓRICO

- |                         |   |   |
|-------------------------|---|---|
| 20 dez 2024<br>10:53:05 |  | <b>Rodrigo Santos Alves</b> criou este documento. ( Email: rodrigo.alves@gmail.com )  |
| 20 dez 2024<br>13:40:37 |  | <b>Leonardo Estrela Borges</b> (Email: leonardo.borges@idp.edu.br, CPF: 035.797.076-47) visualizou este documento por meio do IP 189.6.14.101 localizado em Brasília - Federal District - Brazil        |
| 20 dez 2024<br>13:42:12 |  | <b>Leonardo Estrela Borges</b> (Email: leonardo.borges@idp.edu.br, CPF: 035.797.076-47) assinou este documento por meio do IP 189.6.14.101 localizado em Brasília - Federal District - Brazil           |
| 20 dez 2024<br>11:28:49 |  | <b>Guilherme Pereira Pinheiro</b> (Email: guilherme.pinheiro@idp.edu.br, CPF: 893.809.911-34) visualizou este documento por meio do IP 172.226.98.38 localizado em Brasília - Federal District - Brazil |
| 20 dez 2024<br>11:28:56 |  | <b>Guilherme Pereira Pinheiro</b> (Email: guilherme.pinheiro@idp.edu.br, CPF: 893.809.911-34) assinou este documento por meio do IP 172.226.98.38 localizado em Brasília - Federal District - Brazil    |
| 20 dez 2024<br>10:54:18 |  | <b>Talden Queiroz Farias</b> (Email: talden@fariasemoreira.com.br, CPF: 000.158.984-90) visualizou este documento por meio do IP 187.19.176.31 localizado em João Pessoa - Paraíba - Brazil             |
| 20 dez 2024<br>10:57:07 |  | <b>Talden Queiroz Farias</b> (Email: talden@fariasemoreira.com.br, CPF: 000.158.984-90) assinou este documento por meio do IP 187.19.176.31 localizado em João Pessoa - Paraíba - Brazil                |



Às minhas filhas, Clara, Cecília e Eva, com a esperança de que lhes sirva de inspiração, não por algum brilho, mas pelo muito esforço – matéria-prima das coisas que enriquecem nossas vidas. Agradecimento especial à minha esposa, Patrícia, que me encorajou a continuar os estudos no momento de maior de dificuldade.

## AGRADECIMENTOS

Concluir esta dissertação foi um verdadeiro desafio, tanto pelo rigor acadêmico exigido quanto pela complexidade do tema abordado. A "**Competência Administrativa Ambiental: Hipóteses da Prevalência da Ação Fiscalizatória Supletiva**" revela-se uma questão delicada e de suma importância para o Direito Ambiental brasileiro. Os diversos obstáculos encontrados ao longo da pesquisa, tanto em termos teóricos quanto práticos, demandaram dedicação e persistência. Trabalhar e pesquisar no tema do Direito Ambiental é um desafio multifacetado, que exige uma constante atualização e uma abordagem interdisciplinar. A área lida com questões complexas que envolvem não apenas a interpretação e aplicação de normas jurídicas, mas também o entendimento de aspectos científicos, econômicos, sociais e culturais. A necessidade de conciliar interesses de diferentes atores – como governos, empresas, comunidades locais e organizações não governamentais – frequentemente coloca o pesquisador diante de dilemas éticos e jurídicos que demandam soluções inovadoras e equilibradas.

Este trabalho não seria possível sem o apoio inestimável dos meus colegas, que contribuíram com discussões enriquecedoras, apoio moral e, muitas vezes, uma palavra amiga nos momentos mais difíceis. Agradeço de forma especial àqueles que, direta ou indiretamente, ajudaram a tornar essa jornada mais leve e gratificante. Sou igualmente grato ao meu orientador, Prof. Dr. Leonardo Estrela, por sua paciência, sabedoria e orientação contínua durante todo o processo. Seu conhecimento e feedback foram essenciais para o desenvolvimento deste trabalho. Também agradeço ao Prof. Dr. Talden Farias, grande referência no tema, que me deu diversas dicas e impressões sobre o texto produzido, contribuindo sobremaneira para a construção deste estudo.

Minha escolha por este tema não é por acaso. A atuação como Superintendente do IBAMA na Bahia no passado me proporcionou uma visão privilegiada dos desafios práticos que envolvem a repartição de competências e a fiscalização ambiental. Essa experiência moldou meu interesse por uma análise mais profunda dos limites da competência supletiva e alimentou o desejo de buscar soluções que possam aprimorar a atuação dos órgãos ambientais no Brasil. Além disso, a multiplicidade de fontes normativas que regem o Direito Ambiental, frequentemente desconexas ou em conflito, exige uma visão crítica para identificar lacunas e propor melhorias no arcabouço legal, de modo a garantir uma proteção ambiental efetiva.

Concluir esta pesquisa, mesmo diante de tantos desafios, é motivo de imensa gratidão e realização. Cada dificuldade superada foi um passo adiante na construção de um trabalho que reflete não apenas meu esforço, mas também minha paixão e comprometimento com a causa ambiental. A jornada foi marcada por momentos de incertezas e obstáculos que testaram meus limites, mas também me proporcionaram um crescimento pessoal e intelectual inestimável. Por fim, agradeço à minha família e amigos, cujo suporte foi fundamental para que eu chegasse até aqui. Suas palavras de incentivo e compreensão nos momentos de ausência foram essenciais para o meu sucesso. Finalizar este estudo reafirma minha crença de que, apesar das adversidades, a dedicação e o propósito podem gerar frutos valiosos e inspirar novas iniciativas em prol de um futuro mais sustentável.

## RESUMO

A proteção ambiental ganhou novos contornos com a Constituição Federal de 1988, uma vez que esta reconheceu o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, como forma de efetivar um federalismo cooperativo em matéria ambiental, a CF estabeleceu ser de competência comum a todos os entes, conforme art. 23, incisos VI e VII, a fiscalização de condutas contra a natureza. Assim, de modo a instrumentalizar a repartição de competências para uma melhor organização, sobretudo da fiscalização ambiental, adveio a Lei Complementar nº 140/2011. Antes da referida lei, a competência comum causava diversos imbróglis, que culminavam em questionamentos judiciais, seja pela lavratura de autos de infração por entes diferentes quanto ao mesmo fato, havendo dupla penalização, ou a ausência de fiscalização em algumas regiões em que não se fazia claro quem devia, de fato, atuar. No entanto, a legislação de 2011, buscou solucionar o conflito de competências na fiscalização ambiental ao estabelecer, em seu art. 17, que o órgão responsável pelo licenciamento ou autorização ambiental é quem deve lavrar o auto de infração e instaurar o processo administrativo correspondente, para apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada, ou autorizada. No entanto, o § 3º do mesmo artigo abriu a possibilidade para que outros entes federativos exerçam o poder de polícia ambiental, criando um potencial para conflitos. Apesar de prever que o auto de infração lavrado pelo órgão licenciador tem prevalência, essa disposição ainda gera controvérsias, tendo, inclusive, sido objeto de recente Decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADI 4.757-DF, cujo entendimento final foi de que deveria prevalecer o auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental, não excluindo a atuação supletiva de outro ente federado, se comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória. O problema central da pesquisa, portanto, é: diante da lavratura de dois autos de infração por diferentes esferas sobre o mesmo fato, com sanções divergentes, qual delas deve prevalecer e quem detém a competência para solucionar esse conflito? O questionamento se baseia sobretudo na nova regra criada com o julgamento da ADI 4.757, que propôs nova interpretação, na verdade, modificando o disposto no §3º, art. 17 da Lei Complementar 140/2011. Para superar essas lacunas, foi proposto um Projeto de Lei Complementar, que estabelece parâmetros claros para a atuação supletiva. O objetivo foi delimitar critérios técnicos, como a análise da gravidade do dano ambiental, a complexidade das ações necessárias e a capacidade técnica do órgão originário, orientando a elaboração de relatórios detalhados que justifiquem a necessidade de intervenção. Além disso, prevê-se a obrigatoriedade de comunicação prévia entre os entes envolvidos, o que reforça o diálogo interinstitucional e a cooperação federativa. Ao alinhar a legislação às práticas administrativas, o projeto busca garantir uma fiscalização ambiental uniforme e proporcional, promovendo a segurança jurídica e fortalecendo o federalismo cooperativo.

**Palavras-chave:** Meio Ambiente; Fiscalização; Repartição de Competências; Federalismo Cooperativo; Tutela Ambiental.

## ABSTRACT

Environmental protection gained new contours with the Federal Constitution of 1988, as it recognized the fundamental right to an ecologically balanced environment. Moreover, as a means of implementing cooperative federalism in environmental matters, the Constitution established, in Article 23, items VI and VII, that the supervision of environmental violations would be a common responsibility of all federative entities. To better organize the allocation of responsibilities, particularly in environmental supervision, Complementary Law nº 140/2011 was enacted. Before this law, shared responsibilities led to various conflicts, resulting in judicial disputes, whether due to the issuance of infraction notices by different entities for the same fact, causing double penalties, or due to the lack of supervision in regions where the responsible entity was unclear. However, the 2011 legislation sought to resolve these conflicts by establishing in Article 17 that the entity responsible for environmental licensing or authorization must issue the infraction notice and initiate the corresponding administrative process to investigate violations of environmental legislation by the licensed or authorized activity or enterprise. Nonetheless, §3 of the same article allowed other federative entities to exercise environmental police power, creating potential for conflict. While it stipulates that the infraction notice issued by the licensing entity takes precedence, this provision remains contentious and was recently addressed by the Supreme Federal Court in the judgment of ADI 4.757-DF. The Court concluded that the infraction notice issued by the entity originally responsible for licensing or authorization should prevail, but it did not exclude the possibility of supplementary actions by other federative entities if omission or insufficiency in supervision was demonstrated. The central research question, therefore, is: when two infraction notices are issued by different entities for the same fact, with divergent sanctions, which should prevail, and who has the competence to resolve this conflict? This issue particularly arises from the new rule established by the ADI 4.757 judgment, which proposed a reinterpretation, effectively modifying the provisions of §3, Article 17 of Complementary Law 140/2011. To address these gaps, a Complementary Bill has been proposed to establish clear parameters for supplementary actions. The goal is to define technical criteria, such as analyzing the severity of environmental damage, the complexity of necessary actions, and the technical capacity of the original entity, guiding the preparation of detailed reports to justify the need for intervention. Furthermore, the bill mandates prior communication between the involved entities, reinforcing inter-institutional dialogue and cooperative federalism. By aligning legislation with administrative practices, the proposed project aims to ensure uniform and proportional environmental supervision, promote legal certainty, and strengthen cooperative federalism.

**Keywords:** Environment; Oversight; Allocation of Competences; Cooperative Federalism; Environmental Protection.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1. TUTELA AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO.....</b>	<b>20</b>
<b>1.1 HISTÓRICO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL .....</b>	<b>20</b>
<b>1.2 CONSAGRAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE     ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988     .....</b>	<b>30</b>
<b>1.3 FISCALIZAÇÃO E PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL.....</b>	<b>35</b>
<b>2. AS DISCUSSÕES QUANTO À COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL FISCALIZATÓRIA.....</b>	<b>43</b>
<b>2.1 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE UNIÃO, ESTADOS E     MUNICÍPIOS.....</b>	<b>43</b>
<b>2.2. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL .....</b>	<b>51</b>
<b>2.3 FEDERALISMO BRASILEIRO.....</b>	<b>46</b>
<b>3. COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA SUPLETIVA NO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO .....</b>	<b>67</b>
<b>3.1 ANTES E DEPOIS DA LC 140/2011 .....</b>	<b>67</b>
<b>3.2 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.757/2012 – DF .....</b>	<b>73</b>
<b>3.3. IMPACTOS DA FISCALIZAÇÃO SUPLETIVA NA GESTÃO AMBIENTAL,     PROPOSTA DE MELHORIA E HARMONIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO À LUZ DA     ADI 4.757/2012 DF .....</b>	<b>86</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>98</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>104</b>

## **LISTA DE SIGLAS**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental

ASISBAMA – Associação Nacional dos Servidores de Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA

CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

COP – Conferência das Partes

CPC – Código de Processo Civil

CTN – Código Tributário Nacional

ESG – *Environmental, Social, and Governance*

FEEMA – Fundação Estadual de Engenharia do Meio-Ambiente

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

ICM-Bio – Instituto Chico Mendes de Conservação Ambiental

IPCC – Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima

LC – Lei Complementar

MMARHAL – Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal

MMA – Ministério do Meio Ambiente

NEPA – National Environmental Police Act

OMM – Organização Mundial de Meteorologia

ONU – Organização das Nações Unidas

PGR – Procuradoria Geral da República

PL – Projeto de Lei

Plano ABC – Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNMC – Política Nacional sobre Mudança do Clima

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RE – Recurso Extraordinário

REsp – Recurso Especial

SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC – Sistema de Unidades de Conservação

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF -Supremo Tribunal Federal

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF 88) consagrou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, reforçando sua importância para a garantia de qualidade de vida adequada às presentes e futuras gerações. Esse reconhecimento, por meio do artigo 225 da CF 88, alinha o Brasil aos avanços globais no campo do direito ambiental, destacando a necessidade de preservação dos recursos naturais e de promoção do desenvolvimento sustentável. O dispositivo impõe não apenas ao poder público, mas também à coletividade, o dever de proteger e preservar o meio ambiente, criando uma responsabilidade compartilhada para assegurar a conservação ecológica.

No cenário atual, tanto no Brasil quanto no mundo, a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado adquire relevância ainda maior devido aos desafios impostos pela degradação ambiental, aquecimento global e perda de biodiversidade. A pressão para equilibrar desenvolvimento econômico com conservação ambiental é um tema central em diversas agendas internacionais, que impulsionaram a criação de políticas públicas e marcos regulatórios voltados à sustentabilidade. Nesse contexto, a Constituição de 1988 oferece uma base jurídica sólida para a implementação dessas diretrizes, promovendo a harmonização entre progresso econômico e preservação ambiental.

Entretanto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enfrenta obstáculos significativos para sua plena concretização, especialmente no que diz respeito à fiscalização ambiental. O Brasil, em particular, vive um cenário de tensões entre a necessidade de proteger seus vastos recursos naturais e as demandas por desenvolvimento econômico. Essas tensões são amplificadas pela falta de clareza em relação às competências de fiscalização ambiental e pela insuficiência de políticas eficazes que garantam a proteção do meio ambiente. Ainda assim, o reconhecimento constitucional desse direito fundamental é um passo importante para fortalecer o arcabouço legal de proteção ambiental e assegurar a preservação dos recursos naturais para as futuras gerações.

A Lei Complementar número 140 de 08 de dezembro de 2011 (LC 140/2011), regulamentando os incisos III, VI e VII do artigo 23 da Constituição Federal (CF 1988), fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da sua competência ambiental comum. Assim como havia feito a Resolução CONAMA 237/1997, estabeleceu como “regra de ouro”

(Farias, 2015) o licenciamento ambiental único, em decorrência do qual estipulou competências licenciatórias específicas a cada um dos entes federativos, de forma exclusiva, e de acordo com a dinâmica inovadora ali estruturada. Avançando sobre o segundo aspecto da competência administrativa ambiental, buscou impor alguma ordem à competência comum para fiscalizar, estabelecendo regra geral segundo a qual compete ao órgão responsável pelo licenciamento ambiental a fiscalização daquela atividade potencialmente poluidora, ao tempo em que criou as regras para a ação fiscalizatória supletiva pelos demais órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Tendo a LC 140/2011 estabelecido critérios objetivos para a repartição da competência administrativa comum em matéria ambiental, ao longo dos 13 (treze) anos de sua vigência muitas discussões jurídicas relevantes tem sido travadas justamente sobre o aspecto em que permitiu alguma discricionariedade, qual seja a ação fiscalizatória supletiva, restando ainda em aberto a questão sobre a necessidade de definição objetiva das hipóteses que poderiam legitimar a ação fiscalizatória de um ente federativo em empreendimento potencialmente poluidor cuja competência para o licenciamento seja de outra unidade da federação. Desta forma, o objetivo geral da presente pesquisa é estudar o sistema da divisão de competências administrativas ambientais comuns estabelecido a partir da LC 140/2011 e mais especificamente o regramento da repartição de competência fiscalizatória ambiental a fim de compreender os eventuais limites da ação fiscalizatória supletiva, analisando também a ADI 4.757/2012, que modificou o §3º do art. 17 da referida lei, justamente quanto à competência fiscalizatória.

A uma primeira vista, a LC 140/2011 solucionou o imbróglio do conflito de competências para a fiscalização ambiental, ao dispor em seu art. 17, *caput*, que compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, a lavratura do auto de infração ambiental e instauração do respectivo processo administrativo. Isto é, a legislação em questão deu prioridade ao órgão ambiental licenciador para o exercício do poder de polícia no caso concreto. No entanto, a mesma lei, em sede do § 3º do art. 17, ressaltou a possibilidade dos demais entes federativos, pela atribuição comum, de exercerem também o poder de polícia no caso concreto, com a ressalva de que prevaleceria o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização, conforme previsão do *caput* do art. 17 (Brasil, 2011).

Mesmo com a ressalva em questão, prevista no art. 17, § 3º, o entendimento interpretativo a respeito do assunto ainda enfrenta dissenso, sobretudo no âmbito judicial em sede do julgamento da ADI 4.757-DF, de modo que na hipótese de haver mais de um auto de infração lavrado quanto à mesma situação, na possibilidade de imposição de sanções divergentes, até mesmo uma mais gravosa que a outra, o entendimento judicial foi de que a análise quanto a qual dos autos deve prevalecer seria subjetiva, entendendo a relatora, Ministra Rosa Weber (STF), que deveria prevalecer o auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental, não excluindo a atuação supletiva de outro ente federado, se comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória, isto é, poderá ser escolhido, no caso concreto, o auto de infração mais abrangente em termos de penalização, havendo uma celeuma jurídica quanto aos conceitos de “omissão” e “insuficiência”, por serem termos jurídicos indeterminados.

Desta forma, o estudo busca verificar se a decisão do STF exarada nos autos da ADI 4.757/DF põe fim ao conflito instaurado pela Lei Complementar 140/2011 e ainda, qual seria a forma adequada de se interpretar o dispositivo à luz do caso concreto, considerando os conceitos de “omissão” e “insuficiência” da tutela fiscalizatória.

Tem-se como hipótese de pesquisa que a nova interpretação conferida pelo STF sobre o §3º do art. 17, da LC 140/2011, na verdade criou uma nova norma, bem como um novo conflito interpretativo, permitindo que prevaleça no caso concreto, na hipótese de lavratura de dois ou mais autos de infrações sobre o mesmo fato, com penalizações divergentes, aquele que demonstrar uma repreensão “suficiente” para o ato danoso. Com isso, acredita-se que a nova norma fere a proporcionalidade, sobretudo no viés da proibição de excessos, haja vista que a utilização do termo “suficiente”, palavra avaliatória, não possui uma substância jurídica concreta, permitindo que prevaleça no caso concreto um auto de infração abusivo, que cometa excessos punitivos, o que é vedado pela legislação brasileira por atentar contra a proporcionalidade, conforme previsão do *caput* do art. 2º da Lei nº 9.784/1999.

Nesse sentido, observou-se a necessidade de uma proposta de intervenção neste cenário conflituoso, a partir da proposição de um Projeto de Lei, que leve em consideração a proposta original do legislador quanto à fiscalização supletiva, e contemple o critério delimitado pelo STF em sede da ADI 4757/DF, estabelecendo um conceito legal para os critérios da “omissão” e “insuficiência”.

A pauta ambiental é sempre relevante, principalmente em tempos em que a humanidade precisa aprender a lidar com ações climáticas cada dia mais extremas. Essa relevância se estende ao direito ambiental, ainda mais por ser ramo complexo da ciência jurídica, que possui inúmeras questões pungentes de pesquisa acadêmica, principalmente quando se pretende trazer maior segurança jurídica à sua aplicação através da busca por superação de embates práticos decorrentes de normas recentes e que trazem inovações ao ordenamento jurídico – como é o caso da presente pesquisa.

A abordagem metodológica escolhida para orientar a dissertação é o método dedutivo, realizado a partir de pesquisa bibliográfica, considerando que o tema, em sentido amplo, está regulado por normas específicas, tendo sido objeto de amplo debate doutrinário e judicial ao longo dos últimos anos, havendo sólido material de pesquisa disponível, a permitir a busca por caminhos de solução ao problema proposto a partir da investigação dos institutos jurídicos envolvidos e da sua melhor interpretação, com base na experiência acumulada até o presente momento.

No primeiro capítulo propõe-se inicialmente uma abordagem do histórico da proteção ambiental no Brasil, traçando um panorama desde o período colonial até a contemporaneidade. Identifica-se que, mesmo antes da independência do país, existiam normativas que visavam a preservação de recursos naturais, embora frequentemente desrespeitadas em prol da exploração econômica. A evolução do marco normativo demonstra uma transição gradual de uma perspectiva utilitarista para uma abordagem mais ampla, culminando na promulgação do Código Florestal de 1965 e na consolidação de políticas que consideram o meio ambiente como um bem de interesse comum. O cenário atual reflete a integração dessas legislações em um arcabouço jurídico robusto, voltado à sustentabilidade e à proteção ambiental.

Em seguida, busca-se analisar a consagração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental pela Constituição Federal de 1988. Essa inclusão representa um marco na proteção ambiental, elevando a tutela do meio ambiente a um patamar constitucional e integrando-a aos direitos de terceira dimensão, que englobam interesses difusos e coletivos. A norma constitucional impõe deveres tanto ao Poder Público quanto à coletividade, garantindo a preservação para gerações presentes e futuras. Essa abordagem reforça a relevância de uma proteção integrada, alinhada a princípios internacionais como o desenvolvimento sustentável e a cooperação entre os entes federativos.

Ao final do primeiro capítulo, discute-se o papel do poder de polícia ambiental como instrumento essencial para a efetivação da tutela ambiental. Este é apresentado como uma prerrogativa estatal indispensável, com o objetivo de regular e fiscalizar atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente. A análise destaca a evolução do conceito, que passou de uma perspectiva discricionária para um dever vinculado à promoção do interesse público, especialmente no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. Apesar de avanços normativos e institucionais, persistem desafios quanto à repartição de competências e à eficácia das ações fiscalizatórias, apontando para a necessidade de maior organização e clareza na aplicação do poder de polícia ambiental.

No segundo capítulo, pretende-se uma abordagem quanto à organização da competência administrativa ambiental no Brasil, destacando os desafios relacionados à repartição de competências entre União, Estados e Municípios. Inicialmente, abordou-se de forma breve o modelo federativo brasileiro, que, fundamentado na Constituição Federal de 1988, estabelece competências privativas, concorrentes e comuns para os entes federativos. No âmbito ambiental, essa repartição é especialmente significativa, pois a cooperação entre os entes é imprescindível para garantir uma gestão eficaz e coordenada dos recursos naturais. No entanto, pretende-se evidenciar que a indefinição e a sobreposição de competências administrativas geram conflitos e ineficiências na implementação de políticas públicas, comprometendo a eficácia da proteção ambiental.

Propõe-se também explorar o conceito de federalismo cooperativo, enfatizando sua aplicação no contexto brasileiro, que busca promover a colaboração entre as diferentes esferas de governo. Embora o modelo brasileiro aspire à cooperação, as dificuldades práticas, como a centralização excessiva de recursos na União e a falta de estrutura dos entes subnacionais, comprometem a implementação plena desse sistema. Buscou-se ressaltar o papel da Lei Complementar nº 140/2011, que tentou disciplinar a cooperação entre os entes e definir parâmetros para o exercício das competências ambientais. Contudo, o texto normativo apresentou lacunas e ambiguidades, especialmente em relação à fiscalização ambiental, que continuam a gerar debates e ações judiciais.

Por fim, pretendeu-se uma discussão quanto a competência administrativa ambiental em si, com destaque para os instrumentos de licenciamento e fiscalização. Na última parte do segundo capítulo propôs-se uma análise sobre os desafios da aplicação da Lei Complementar nº 140/2011 no que diz respeito à competência fiscalizatória supletiva, cuja indefinição

normativa resulta em sobreposições e disputas entre os entes federativos. Apesar de avanços, como a busca por um maior protagonismo dos órgãos mais próximos ao problema, persistem dificuldades na aplicação prática, evidenciadas pela judicialização do tema. Portanto, denota-se que a efetividade da competência administrativa ambiental depende de uma delimitação mais clara e de mecanismos que assegurem a cooperação interinstitucional e a eficiência da fiscalização ambiental no país.

No terceiro capítulo, buscou-se uma abordagem quanto à competência fiscalizatória supletiva no direito ambiental brasileiro, enfatizando os impactos da Lei Complementar nº 140/2011. Primeiramente, foi contextualizado o cenário anterior à edição da lei, abordando os marcos históricos e normativos que influenciaram a construção da política ambiental brasileira. A análise destacou os avanços introduzidos pela legislação, como a tentativa de organizar a cooperação entre os entes federativos no âmbito ambiental, bem como os desafios decorrentes de sua implementação. Apesar de seu objetivo de proporcionar maior clareza e eficiência na repartição de competências, a LC 140/2011 trouxe novas controvérsias, especialmente no que tange à competência fiscalizatória, ampliando discussões sobre a aplicação do federalismo cooperativo e a necessidade de um alinhamento prático e técnico entre os entes.

Em seguida, foi discutida a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.757/2012, ajuizada pela ASIBAMA Nacional contra dispositivos específicos da LC 140/2011. A análise propõe um aprofundamento nos argumentos apresentados, incluindo a alegação de que a lei fragmentaria indevidamente a competência comum e comprometeria a atuação solidária dos entes federativos. A decisão do STF enfatizou a prevalência da cooperação federativa, interpretando a legislação à luz do princípio da subsidiariedade e do federalismo cooperativo. No entanto, a solução proposta, ao exigir comprovação de insuficiência na tutela fiscalizatória para a atuação supletiva de outros entes, gerou novos questionamentos jurídicos. Assim, nota-se que, embora tenha buscado esclarecer pontos críticos, a decisão do STF deixou margens para debates sobre a aplicação prática das competências fiscais no contexto ambiental, perpetuando desafios ao equilíbrio entre eficiência administrativa e proteção ambiental.

Ao final, analisaram-se os impactos da fiscalização supletiva na gestão ambiental brasileira, bem como propostas de melhoria e harmonização legislativa à luz do julgamento da ADI 4.757/2012 pelo STF. A decisão, ao interpretar o art. 17, § 3º, da LC 140/2011, enfatizou a possibilidade de atuação supletiva por entes federativos nos casos de omissão ou

insuficiência fiscalizatória, mas deixou lacunas quanto à definição objetiva desses conceitos. Isso gerou questionamentos sobre a aplicação prática da norma e o risco de conflitos entre os entes federativos. Observou-se que a ausência de parâmetros claros para a fiscalização supletiva pode comprometer tanto a eficiência administrativa quanto a proteção ambiental, exigindo critérios mais bem delineados para evitar interpretações desproporcionais e garantir a efetividade das políticas ambientais.

A proposta de harmonização legislativa destaca a necessidade de regulamentação específica para a fiscalização supletiva, estabelecendo conceitos claros de omissão e insuficiência, critérios objetivos para sua verificação e procedimentos que respeitem o princípio da proporcionalidade. Tal normatização fortaleceria o federalismo cooperativo e reduziria disputas entre os entes, promovendo maior segurança jurídica e eficiência na proteção ambiental. Além disso, a proposta ressalta que a atuação supletiva deve ser limitada a situações em que a fiscalização originária se mostre efetivamente ineficaz, preservando o papel principal do ente originalmente competente. Assim, busca-se uma gestão ambiental mais integrada e eficaz, que equilibre autonomia federativa e proteção ambiental.

## 1. TUTELA AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO

### 1.1 HISTÓRICO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A vida humana ocorre com o necessário uso dos recursos naturais, sendo impensável viver sem a sua utilização. Entretanto, com o passar dos anos e a evolução da sociedade, o crescimento populacional e a modernização das técnicas de produção em sentido estrito, houve uma demanda maior pelos recursos naturais que passaram a ser utilizados em larga escala. Diante disso, começou-se a observar que esses recursos são finitos, sendo vista a extinção de espécies tanto da fauna quanto da flora, as mudanças climáticas, a degradação do solo e a consequente infertilidade pela escassez de seus nutrientes, todos esses fatores atestaram que a ação do homem sobre o meio ambiente é degradante.

De início, convém mencionar que o presente tópico tem como objetivo apresentar um breve histórico da proteção ambiental no Brasil sem, no entanto, a intenção de esgotar o tema com todos os diplomas normativos, destacando apenas aqueles de maior expressividade e que permitam contextualizar o momento de sua feitura. A intenção é criar um caminho coeso a respeito da proteção ambiental no Brasil para chegar no tema do licenciamento e fiscalização ambientais.

É possível dizer que mesmo antes do advento de uma república federativa com a independência do Brasil, já possuíam aqui normas que versavam sobre matéria ambiental. Nesse viés, Barbosa (2022, p. 2417) explica que desde a colonização brasileira já havia comandos normativos relativos à defesa do meio ambiente, o que ocorria pela adoção das normas portuguesas, por ser o Brasil à época uma colônia de exploração econômica de Portugal. Assim, no contexto do descobrimento do Brasil estava em vigência as Ordenações Afonsinas (1446-1514), que, por exemplo, considerava crime contra a coroa cortar árvores frutíferas (Livro 5º, Título 59, 7, *apud* Barbosa, 2022, p. 2417).

No âmbito das Ordenações Manuelinas (1521-1595), era proibida a caça de perdizes e lebres (Livro V, Título LXXXI). Estava prevista ainda a pena de degredo para os que “atearem fogo em pães, vinhas, árvores de frutos e colmeia”, no Livro V, Título LXXXIII. De igual modo, era proibido comprar colmeias e matar as suas abelhas (Livro V, Título XCVII *apud* Barbosa, 2022, p. 2417).

Nas Ordenações Filipinas, que eram um agregado das normas constantes do Código Manuelino, advindo da união de Portugal e Espanha (1580-1640), havia a incumbência ao

juiz de paz de cuidar da conservação das matas e florestas públicas e impedir o corte de madeiras especificadas em lei em propriedades particulares (Livro I, Lei de 15 de outubro de 1827, art. 5º, inciso 12, *apud* Barbosa, 2022, p. 2417-2418).

Já no ano de 1605 foi promulgado por Dom Filipe III o Regimento do Pau-Brasil, com vistas ao seu resguardo, devido ao risco de esgotamento já notado naquele contexto. Assim, pelo regimento em questão, ficou proibida a extração de Pau-Brasil sem a devida licença que assim o permitisse, sob pena de morte e confisco de terras (Barbosa, 2022, p. 2418).

Parte da literatura, no entanto, já demonstra que o controle exercido quanto ao acesso às terras pelo sistema de sesmarias realizado por Portugal já poderia ser considerado a primeira intervenção do Estado sobre a utilização dos recursos naturais. Nesse contexto, foi inaugurado nas terras públicas, sistemas de uso controlado das águas subterrâneas para o abastecimento humano e o controle da utilização de recursos minerais e da madeira, como foi o caso do pau-brasil (Câmara, 2013, p. 126). Assim, o autor explica que “quando a conquista do território brasileiro se efetivou, a partir de 1530, o Estado português decidiu utilizar (com algumas adaptações) o sistema sesmarial no “além-mar”, sendo o sistema de capitâneas o escolhido por D. João III para ser aplicado na colônia” (Câmara, 2013, p. 126).

Câmara (2013, p. 127) explica que o sistema de sesmarias de terras ocorreu no Brasil até 1822 quando da publicação da Resolução nº 76 elaborada por José Bonifácio de Andrada e Silva, após o que viria a ser instituído o alvará como instrumento de titulação de terras. Em seguida, a Lei nº 601/1850 cuidou de estabelecer um regramento quanto ao alvará e à política de terras, tendo prevalecido a usucapião sobretudo no interior do Brasil. Assim, em julho de 1822, “o Príncipe Regente, aconselhado por José Bonifácio, extinguiu o sistema sesmarial. O novo sistema de ocupação, com cultura efetiva e moradia habitual, foi um dos grandes responsáveis pela devastação das florestas” (Magalhães, 2002, *apud*. Câmara, 2013, p. 127).

Importante mencionar, como esclarece Câmara (2013, p. 127) que

Durante o período colonial, os recursos naturais eram considerados de propriedade do Estado, que mantinha restrições legais à sua exploração. Um exemplo é o das políticas de proteção da fauna, já que alguns animais não podiam ser caçados e a pesca era restrita (Ordenações Filipinas, Livro 5º, Título LXXXVIII). O proprietário dos animais era o dono das terras onde eles se encontravam (Ordenações Filipinas, Livro 2º, Título LIX, § 7º, e Título L). Quando não se

encontravam em alguma propriedade territorial definida ou não possuíam qualquer marca que indicasse seu dono, eram considerados “cousas achadas ao vento” (Ordenações Filipinas, Livro 3º, Título XCIV apud NÉTO, 1999). Tais princípios legais, associados ao poder de polícia, asseguravam a governabilidade do Estado sobre esses recursos, restringindo a liberdade para explorá-los.

Nesse viés, a primeira norma que versava sobre a proteção das florestas foi as Ordenações Afonsinas, no ano de 1393, na qual havia a proibição do corte sem causa de árvores de frutos, sendo considerado esse ato uma injúria ao rei. Em Portugal, portanto, no período de 1500 havia essa preocupação com a conservação das florestas, sendo vedado o corte de árvores, sobretudo frutíferas (Câmara, 2013, p. 127).

No entanto, em que pese houvesse esse cuidado no âmbito de Portugal, estes mesmos portugueses deixaram de observar tais deveres no âmbito do Brasil, o que se mostra na extração em larga escala do pau-brasil, atividade que culminou no esgotamento das matas costeiras brasileiras (Prado Júnior, 1998). Câmara, desse modo, diz “que apesar da existência da legislação, o próprio governo não lhe dava atenção, agindo de modo a favorecer o processo de uso e ocupação dos territórios e assegurar a colonização portuguesa e seus meios de produção, altamente predatórios, tendo em vista os altos rendimentos resultantes da exploração madeireira” (2013, p. 128).

Borges, De Rezende e Pereira (2009, p. 452) explicam que

A abundância de recursos florestais no Brasil tinha grande importância para os portugueses, em uma fase de expansão da navegação e intensa atividade de construção naval a demandar grandes quantidades de madeira. Dessa forma, as florestas brasileiras revestiam-se de importância estratégica, face à escassez desses recursos em Portugal. Assim como os portugueses, os ingleses também necessitavam de madeira, reconhecendo para as florestas americanas a mesma importância estratégica.

Fica claro, nesse sentido, a ausência, à época, de uma compreensão quanto aos impactos sistêmicos que a extração vegetal e a exploração demasiada dos recursos naturais poderiam causar. De fato, o foco à época era na ação expansiva e predatória, tendo o extrativismo como atividade principal, inicialmente o extrativismo vegetal e em seguida o mineral. Séguin e Carrera (1999) esclarecem, nesse viés, que o avanço econômico brasileiro não foi sustentável do ponto de vista ecológico, o que se observa desde a exploração do pau-brasil, até as monoculturas promovidas no contexto do circuito da cana-de-açúcar e do café, que tiveram como consequência a devastação de florestas.

Em 1808, quando a família real chegou ao Brasil, houve diversas modificações em distintos contextos, dentre os quais se destaca a criação do Jardim Botânico na Cidade do Rio de Janeiro no ano de 1811 (Borges, De Rezende, Pereira, 2009, p. 453). Os autores esclarecem que “mesmo não sendo de caráter conservacionista, a criação do Jardim Botânico foi de grande importância para o Direito Ambiental brasileiro, pois foi o primeiro passo para a regulamentação de áreas protegidas, culminando com o estabelecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)” (Borges, De Rezende, Pereira, 2009, p. 453).

No ano de 1821, entrou em vigência legislação que versava sobre o uso da terra, a qual obrigava a reserva de florestas em 1/6 das áreas que estavam sendo arrematadas ou dadas. Assim, a legislação atestava que “em todas as vendas que se fizerem e sesmarias que se derem, porá a condição que donos e sesmeiros deixem, para matos e arvoredos, a Sexta parte do terreno, que nunca poderá ser derrubada e queimada sem que se faça nova plantação de bosques, para que nunca falem as lenhas e madeiras necessárias” (Borges, De Rezende, 2009, p. 453).

Assim, em 1823, José Bonifácio de Andrada e Silva, via representação endereçada à Assembleia Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, manifestou-se pela urgência de preservar os recursos naturais brasileiros. Em termos de legislação efetivamente brasileira, tem-se que o primeiro normativo data de 1830, o Código Criminal, que considerava crime o corte ilegal de árvores (Câmara, 2013, p. 128).

Ahrens, em artigo publicado antes da adoção do novo Código Florestal, (2003, p. 4), assevera que

No Brasil, quer fosse como colônia, império ou república, sempre houve a prevalência de uma percepção intervencionista do Poder Público sobre a propriedade das florestas. Foi somente no período republicano, no entanto, que o ordenamento jurídico do País contou com a codificação florestal, antes constituída por leis esparsas. Assim, em sua história, o Brasil contou com dois Códigos Florestais: o de 1934, e aquele vigente na atualidade, instituído em 1965.

Nessa esteira, pode-se dizer que o primeiro código florestal (1934), instituído pelo Decreto nº 23.793/1934, abriu o caminho para a consideração das florestas como bem de interesse comum do povo, como diz Ahrens “considerar as florestas em seu conjunto significava reconhecer que interessava à sociedade que florestas fossem apreciadas como

parte integrantes da paisagem natural, estendendo-se continuamente pelo terreno e, portanto, por todas as propriedades, públicas ou privadas” (2003, p. 5).

O Código Florestal de 1934 encontra respaldo na realidade da sociedade da época (século XX). Ahrens (2003, p. 6) expõe que

Para melhor apreciar as preocupações que justificaram a edição do Código Florestal de 1934, há que se entender a realidade sócio-econômica e política da sociedade brasileira no início do século XX. A população estava concentrada próximo à Capital da República, cidade do Rio de Janeiro, Estado da Guanabara. A cafeicultura avançava pelos morros que constituem a topografia do Vale do Paraíba, substituindo toda a vegetação nativa. A criação de gado, outra forma de utilização das terras, fazia-se de modo extensivo e com mínima técnica. Na silvicultura, que já se iniciara, tímida, nos primeiros anos do século XX, verificava-se o trabalho valioso e pioneiro de Edmundo Navarro de Andrade, com a introdução de espécies de *Eucalyptus*, mas restrito às atividades das Ferrovias Paulista S.A., no Estado de São Paulo. No resto do País, assim como antes no Estado de São Paulo, a atividade florestal era fundamentada no mais puro extrativismo. Nos Estados do Paraná e Santa Catarina os estoques de *Araucaria angustifolia* eram rapidamente exauridos. Foi nesse cenário que o Poder Público decidiu interceder, estabelecendo limites ao que parecia ser um saque ou pilhagem dos recursos florestais (muito embora, até então, tais práticas fossem lícitas). A mencionada “intervenção”, necessária, materializou-se por meio da edição de um (primeiro) Código Florestal, o de 1934.

Portanto, ante ao cenário de dificuldades verificados para a implementação efetiva da legislação florestal de 1934, foi proposto um novo projeto que tinha como objetivo regulamentar de forma adequada as florestas brasileiras. O projeto de 1950, assim, “procurou avançar no entendimento jurídico da matéria, sem lhe alterar, contudo, a essência do seu conteúdo conceitual e jurídico. Aquele projeto incorporou percepções bastante avançadas para a época, e que hoje ainda preservam” (Ahrens, 2003, p. 6).

Com a inauguração do novo código e a sua influência nas concepções modernas sobre o meio ambiente, nota-se, sobretudo na seara dos direitos difusos, que todas as pessoas tem interesse jurídico no que diz respeito às florestas e as demais acepções de vegetação no âmbito do Brasil (Ahrens, 2003, p. 8). Desse modo, já é cabível ressaltar, em conformidade com Ahrens (2003, p. 8) que “as fronteiras políticas dos Estados que compõem a Federação, ou os limites físicos da propriedade imóvel agrária privada, não constituem impedimento legal para que tais interesses (ou direitos, quando positivados em norma legal) sejam judicialmente reconhecidos e respeitados”.

O autor explica ainda que, ainda que de grande relevância para a tutela ambiental, o Código Florestal de 1965 apresentava uma perspectiva utilitarista quanto ao uso dos bens

florestais. Desse modo, a partir da Lei 6.938/1981, que culminou no advento da Política Nacional do Meio Ambiente, “a “flora” passou a ser tratada como bem jurídico ambiental, um bem que diz respeito aos “direitos de terceira geração”, aqueles inerentes aos chamados “interesses difusos” e que incorpora noções como o Direito do Consumidor e o Direito das Minorias Étnicas” (Ahrens, 2003, p. 10).

Houve, dessa forma, uma mudança da perspectiva com a qual se via o bem ambiental, antes numa perspectiva utilitarista, agora numa visão social e integradora. A literatura explica quanto a isso que,

[...] na atualidade, as florestas e demais formas de vegetação devem ser entendidas como bens de interesse comum a todos os habitantes do país, pelo seu valor intrínseco (i.e. o valor de existência) e não mais apenas pela sua utilidade imediata para a espécie humana (o valor de uso). Ademais, a constituição Federal de 1988 informa que até mesmo as futuras gerações já têm direitos sobre a existência das “florestas e demais formas de vegetação”. (Ahrens, 2003, p. 10)

Quanto a essa mudança de perspectiva, Ahrens (2003, p. 10) pontua que

[...] se aqueles que integrarão as futuras gerações, e que sequer ainda nasceram, já têm direitos, então, os que compõem as atuais gerações, por óbvio, têm deveres e obrigações. Cabe lembrar que a sustentabilidade ambiental do desenvolvimento sócio-econômico (outra forma de dizer do “Desenvolvimento Sustentável”) não tem sido incorporada às discussões que se verificam em torno do Código Florestal. Este fato limita sobremaneira a efetividade e o alcance de algumas alterações propostas por aqueles que defendem percepções imediatistas e meramente utilitárias.

Nesse liame, deve-se dar destaque ao fato de que as discussões em torno da tutela ambiental no Brasil se deram, de modo específico, com a observância de um estágio avançado de degradação do meio ambiente, já com a extinção de espécies da fauna e da flora, com a acentuação da poluição, desmatamento e mudanças climáticas. Foi assim que “sugiram instrumentos legais afetos a determinados setores, como o de recursos florestais e hídricos. Posteriormente, para a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, pesca, mineração, entre outros” (Borges, De Rezende, Pereira, 2009, p. 449).

No ano de 1988, com a promulgação da Constituição Federal atualmente em vigência, houve uma mudança de perspectiva no Direito Ambiental. A literatura considera que, a partir da Constituição Federal, superaram-se as fases de evolução e construção das normas e iniciou-se o estágio de aprimoramento (Borges, De Rezende, Pereira, 2009, p. 457). Para os autores, nessa nova fase, a tutela do meio ambiente abandona a dureza de seu

nascimento em que colocava o homem no centro, aderindo uma perspectiva mais ampla, em um viés biocêntrico, protegendo a amplitude da vida e suas bases (2009, p. 457-458).

Na percepção dos autores,

A legislação ambiental no controle do uso dos recursos naturais pode ser considerada o principal meio para proteção e conservação do meio ambiente. As leis exigem que as pessoas cumpram certos deveres e obrigações, restringindo a utilização dos bens naturais e sua omissão acarreta medidas de punição mais rigorosas, conforme a lei de crimes ambientais.

As normas legais que tutelam o meio ambiente passaram a construir novo ramo do “Direito”, que é o “Direito Ambiental”. Este ramo do Direito evoluiu com a criação da Constituição Federal de 1988, onde o direito ao meio ambiente saudável é também considerado como um direito constitucional fundamental. (Borges, De Rezende, Pereira, 2009, p. 449).

A questão do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental será tratado no tópico vindouro, no entanto, ainda quanto ao histórico protetivo do Direito Ambiental no Brasil, é pertinente mencionar que após a promulgação da Constituição a sistemática das normas ambientais passou a seguir uma dinâmica diferente, sobretudo pela necessidade de fortalecer a posição do Brasil no cenário internacional. Foi assim que, ainda em 1988, pelo Decreto nº 96.944, instituiu-se o programa Nossa Natureza (Borges, De Rezende, Pereira, 2009, p. 458).

Os autores explicam que os objetivos do programa eram:

[...] (i) conter a ação antrópica sobre o meio ambiente e os recursos naturais renováveis; (ii) estruturar o sistema de proteção ambiental; (iii) desenvolver a educação ambiental e a conscientização pública para a conservação da natureza; (iv) disciplinar a ocupação e a exploração da Amazônia, com base no ordenamento territorial; (v) regenerar o complexo de ecossistemas afetados pela ação antrópica; e (vi) proteger as comunidades indígenas e as populações envolvidas no processo de extrativismo. (Borges, De Rezende, Pereira, 2009, p. 458).

Os autores ainda indicam que esses objetivos indicaram uma perspectiva conservacionista adotada pelo Estado brasileiro. Nota-se que ele buscou sanar as lacunas na legislação vigente, revisando leis importantes como o Código Florestal, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e os incentivos fiscais para a Amazônia. Além disso, remodelou a estrutura da administração ambiental com o intuito de aprimorá-la com vistas à efetividade da proteção ambiental. Entre as alterações pode-se citar a instituição do Fundo Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 7.797/89), cujos recursos foram direcionados prioritariamente para projetos voltados às “Unidades de Conservação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico,

educação ambiental, manejo e extensão florestal, desenvolvimento institucional e controle da fauna e flora nativas” (Borges, De Rezende, Pereira, 2009, p. 458).

Em 1989, portanto, foi criado pela Lei nº 7.735/1989 o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), com vistas à conferir efetividade à Política Nacional do Meio Ambiente “e cuidar da preservação, conservação, uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais” (Borges, De Rezende, Pereira, 2009, p. 458).

Ato seguinte, em 1990, pela Lei nº 8.028/1990, foi instituída a Secretaria do Meio Ambiente, com vinculação à Presidência da República e que gozava do status de Ministério. A proposta dessa secretaria era “planejar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades relativas ao meio ambiente. Era o órgão ambiental máximo da época” (Borges, De Rezende, Pereira, 2009, p. 458).

No ano de 1992, tendo em vista que a pauta ambiental precisava ser priorizada, o Estado brasileiro instituiu o Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal – MMARHAL. No entanto, pelo Decreto nº 2.972/1999 reestruturou-se o ministério, que começou a chamar-se de Ministério do Meio Ambiente – MMA (Borges, De Rezende, Pereira, 2009, p. 460).

Segundo a diretriz estampada no art. 225, §1 da Constituição Federal, que atesta o dever, entregue ao Poder Público, de delimitar nas unidades da Federação territórios e seus elementos para proteção, de modo que a sua modificação ou extinção possam ocorrer apenas por meio de lei. Logo, “as áreas protegidas podem se localizar em áreas públicas ou privadas e por terem atributos ambientais recebem tratamento diferenciado, pois uma vez declaradas áreas protegidas são sujeitas ao regime jurídico de interesse público” (Craveiro, 2008, p. 3).

Portanto, um grande marco para a conservação ambiental no Brasil foi a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC<sup>1</sup>, por meio da Lei nº 9.985, de 18

---

<sup>1</sup> É importante mencionar, a partir do texto da legislação do SNUC que ele é composto pelas unidades de conservação de todos os entes da Federação em conjunto, conforme prevê o art. 3º da Lei 9.985/2000, e os seus objetivos, conforme o art. 4º são: “I – contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais; V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento; VI - proteger paisagens

de julho de 2000, haja vista que as áreas protegidas são de suma importância para a preservação dos elementos naturais e culturais do Brasil. Assim, “suas funções permeiam-se desde a preservação de amostras representativas de regiões naturais e de sua diversidade biológica, até a manutenção da estabilidade ecológica de zonas que as circundam” (Craveiro, 2008, p. 1).

O conceito de unidade de conservação é trazido no inciso I do art. 2º da Lei do SNUC, que atesta entender-se por unidade de conservação o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (BRASIL, 2000). Ato seguinte, há a edição do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, o qual buscou regulamentar os artigos da Lei do SNUC, de modo a instrumentalizar a legislação.

Conclui-se o presente tópico versando sobre os atos normativos referentes ao licenciamento ambiental, tema que será aprofundado nos capítulos vindouros, e que mostra-se como um instrumento de grande relevância para a política ambiental brasileira. A literatura explica que “recepcionado pela Constituição Federal brasileira de 1988 e pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), o licenciamento ambiental encontra suas principais diretrizes vinculadas às Resoluções CONAMA 001/86, 237/97 e à Lei complementar nº 140/2011” (Chagas, Vasconcelos, 2019, p. 6).

Assim, os autores explicam que:

Para as atividades econômicas consideradas de significativo impacto ambiental ou de alta complexidade exige-se o licenciamento ambiental ancorado em avaliação de impactos, consubstanciada em procedimentos que devem considerar, prioritariamente, o processo de desenvolvimento, antes e depois da implantação da

---

naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente”. (Brasil, 2000).

atividade, sem desconsiderar o conjunto de atividades econômicas preexistentes – impactos sinérgicos. (Chagas, Vasconcelos, 2019, p. 6).

É de se notar a relevância dos instrumentos previstos na legislação para a realização do licenciamento ambiental, sobretudo os diversos estudos que o antecedem e a necessidade expressa de evidenciar, no caso concreto, a sustentabilidade do uso do solo e dos recursos naturais. No entanto, a literatura tem sido enfática ao considerar insatisfações quanto à obsolescência de normas e métodos, o valor exorbitante e a morosidade somada à burocratização excessiva para o licenciamento ambiental (Milaré, 2016, p. 8).

O Projeto de Lei nº 3729/2004 tramita há mais de 10 (dez) anos no Congresso Nacional com o objetivo de promover a efetiva regulamentação do licenciamento ambiental e de atualizar o marco normativo que rege o tema. Apesar de sua relevância, o atual sistema enfrenta críticas quanto à desatualização de normas, os altos custos envolvidos e a excessiva burocracia que comprometem a celeridade dos processos. O PL busca enfrentar essas questões, propondo medidas que tornem o licenciamento mais eficiente, acessível e alinhado às demandas contemporâneas, sem comprometer a proteção ambiental.

Dentre as atualizações propostas, destaca-se a criação de diretrizes específicas para modernizar os métodos de análise e reduzir a sobreposição de competências entre os órgãos do SISNAMA. Além disso, o projeto enfatiza a necessidade de simplificação de procedimentos para empreendimentos com menor impacto ambiental, ao mesmo tempo em que reforça os requisitos para atividades potencialmente causadoras de degradação significativa. Essa abordagem visa equilibrar a promoção do desenvolvimento econômico com a preservação dos recursos naturais, garantindo que o meio ambiente seja utilizado de forma sustentável.

A tramitação prolongada do PL 3729/2004 reflete os desafios políticos e técnicos envolvidos na regulamentação do tema, mas também evidencia o consenso sobre a necessidade de evolução do sistema de licenciamento ambiental. Sua aprovação tem o potencial de trazer maior segurança jurídica, reduzir entraves administrativos e promover a integração de princípios como a precaução e a sustentabilidade.

Conforme foi possível analisar, a legislação ambiental caminhou de modo propositivo, mas de forma lenta, para o atual modelo protetivo. Em que pese a demora verificada na consolidação de um sistema protetivo coeso, que apesar de bem estruturado

ainda apresenta complexidades, sobretudo quanto à divisão de competências quanto à fiscalização, dada a grandiosidade do país e os dilemas enfrentados pelo modelo de federalismo brasileiro. No entanto, com o avanço das discussões sobre a proteção do meio ambiente e a perspectiva buscada por ele relacionada ao desenvolvimento sustentável, a tutela ambiental passa a viver um novo momento.

Nessa perspectiva, observa-se, a partir do histórico apresentado, o quanto a legislação brasileira em matéria ambiental evoluiu e se especializou. Destaca-se o rompimento com o modelo utilitarista que colocava o meio ambiente unicamente à disposição do mercado para o aumento de lucros com a exploração, para um novo momento, no qual o meio ambiente passa a ser visto como um direito, havendo uma tutela protetiva coesa.

## 1.2 CONSAGRAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

De modo a trazer ênfase ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental e a relevância desse reconhecimento para todo o direito ambiental, sobretudo para os processos de licenciamento e fiscalização, é relevante dedicar algumas linhas deste estudo sobre esse direito. Tal categorização se faz imperiosa, sobretudo pela discussão a ser tratada nos próximos capítulos quanto às dificuldades vistas no cenário prático quanto à competência fiscalizatória supletiva, de modo que a imagem de fundo de toda a legislação ambiental é o resguardo do direito fundamental em voga.

O Brasil é um país cuja biodiversidade é destacada como uma das maiores do mundo no que tange às espécies vegetais, que estão divididas em seis biomas terrestres. As florestas cobrem cerca de 493,5 milhões de hectares, que expressam aproximadamente 58% de todo o território brasileiro (Borges, Alves, 2021). Posto isso, a sua proteção é fundamental, sendo significativa a conquista que será mais bem delineada nas linhas vindouras que se dedicarão a explicação sobre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Posto isso, convém dizer que o meio ambiente é um conceito relativo e deveras abrangente, podendo significar, à luz da literatura e da legislação, “todas as formas de vida, não só aquelas da biota (conjunto de todos os seres vivos de uma região) como da biodiversidade (conjunto de todas as espécies de seres vivos existentes na biosfera, ou seja,

todas as formas de vida em geral do planeta), e até mesmo está protegido o meio que as abriga ou lhes permite a subsistência” (Mazzilli, 2005, p. 142 – 143).

A Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), em seu artigo 3º, inciso I, conceitua o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Brasil, 1981). Ante ao fato de ser um termo avaliatório, isto é, carece de uma densificação quanto ao seu conceito pela ausência conceitual do constituinte, diversos podem ser os seus significados.

É fato, no entanto, que, como explicam Custodio e Vieira (2015, p. 163), o conceito de meio ambiente “há de ser globalizante, compreendendo diversas esferas, como o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico, dentre outros”. Desse modo, a vastidão de sua abrangência demonstra que o conjunto de todos os elementos essenciais à manutenção da vida, e da própria vida em si em suas diversas manifestações, inclusive culturais, são considerados na delimitação conceitual.

Ante a popularização das discussões em torno da proteção ambiental, seja pelos dados que começaram a ser produzidos a respeito da degradação, as discussões sobre o aquecimento global e as evidências quanto a extinção de espécies da fauna e flora, iniciaram-se diversos debates quanto à necessidade de uma tutela ambiental eficiente. Ao longo do tempo, as diversas conferências com discussões ambientais começaram a se proliferar mundo afora, demonstrando que a conservação ambiental é uma pauta relevante no mundo globalizado.

Os primeiros contornos da persecução de um meio ambiente ecologicamente equilibrado surgiram com a Declaração de Estocolmo de 1972, a qual foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1972 no Rio de Janeiro - RIO 92, e serviu para o reconhecimento de um direito global ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Coelho, 2011, p. 3). É deveras importante notar que nesse contexto surgiu a necessidade de perseguir um desenvolvimento sustentável, isto é, assegurar o progresso dos países com vistas à conservação do meio ambiente.

Na Conferência da Estocolmo de 1972 foi formulado o princípio nº 01, que versa exatamente sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado da seguinte forma:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, 1972).

Na RIO 92, em sede da agenda 21, buscou-se consolidar uma quebra de paradigmas quando à forma como as sociedades interagem com o meio ambiente, sobretudo no formato de seu pensamento desenvolvimentista, propondo a necessidade de inserir em seus processos produtivos tecnologias e ferramentas que sejam capazes de mitigar os impactos ao meio ambiente (Aguiar, Teixeira, 2019, p. 369). Esse viés de pensamento deixa clara a existência de uma coesão de pensamento quanto à necessidade de boas práticas ambientais incorporadas às cadeias produtivas, deixando desde então consignado que o que deve ser feito é a modernização dos sistemas para permitir uma produção sustentável, e não travar ou burocratizar os processos produtivos, uma vez que a sociedade depende deles para existir.

Antes disso, a Constituição Federal de 1988 trouxe consigo uma série de inovações significativas para a proteção dos direitos fundamentais no Brasil, incluindo a consagração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Este avanço reflete um reconhecimento crescente da importância da sustentabilidade ambiental para a qualidade de vida das presentes e futuras gerações, e estabelece um marco jurídico essencial para a defesa do meio ambiente, seguindo a crescente de movimentos mundiais em torno do tema.

O artigo 225 da Constituição Federal é o dispositivo chave que consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental. Este artigo estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Conforme esclarece Bello Filho (2016, p. 151)

A proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra posituação constitucional a partir do artigo 225 e seus parágrafos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Desde a entrada em vigor do texto constitucional não há mais dúvidas acerca da tutela constitucional do ambiente, e nem dúvidas acerca da realidade positivo constitucional implicar na especial compreensão do ambiente como um bem constitucionalmente protegido, além de um valor irradiante para as demais dimensões jurídico-positivas.

A redação do referido artigo é ampla e abrangente, reconhecendo a importância do meio ambiente como um patrimônio coletivo e destacando a necessidade de uma responsabilidade compartilhada entre governo e sociedade. A Constituição de 1988 vai além da simples declaração de direitos, delineando uma série de deveres e obrigações que visam assegurar a efetiva proteção ambiental. Ela atribui ao poder público uma série de responsabilidades específicas para a proteção do meio ambiente. Entre elas estão a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, a gestão das áreas protegidas, o controle da poluição e o incentivo ao uso sustentável dos recursos naturais. Além disso, o poder público deve promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Pontua-se ainda que, com a positivação desse direito em sede constitucional, tornou-se claro que o direito ambiental é um direito constitucional, portanto, sua proteção é uma pauta prioritária. Na dicção de Antunes,

A principal fonte formal do direito ambiental é a Constituição da República. Aliás, a existência do artigo 225, no ápice, e todas as demais menções constitucionais ao meio ambiente e à sua proteção demonstram que o Direito Ambiental é essencialmente um direito constitucional, visto que emanado diretamente da Lei Fundamental. Essa é uma realidade nova e inovadora em nossa ordem jurídica (2014, p. 61)

Nesse contexto, Nascimento (2019, p. 2) explica que o direito ambiental é um direito de terceira geração “caracterizados estes como sendo direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Depreendem-se da figura do indivíduo e destinam-se a proteger uma pluralidade de sujeitos envolvidos, conjuntamente com o direito à fraternidade, solidariedade, paz, ao patrimônio histórico e cultural, e do consumidor”.

A incumbência de proteção ao meio ambiente não é apenas do Poder Público, de modo que a coletividade também possui um papel crucial em sua defesa. Como esclarece Custodio e Vieira (2015, p. 163), a defesa do meio ambiente incumbe não apenas ao Estado, mas à toda a coletividade, por ser ele considerado um direito humano de terceira geração “influenciado por valores da solidariedade, com vista a harmonizar a convivência dos indivíduos em sociedade”. A Constituição incentiva a participação popular em questões ambientais, reconhecendo que a proteção do meio ambiente depende da ação conjunta e coordenada de toda a sociedade. Esta abordagem participativa é fundamental para assegurar que as políticas ambientais sejam eficazes e reflitam os interesses e necessidades da população.

Nesse viés,

O que se torna relevante é a necessidade de proteger esses direitos, já que individualizam a pessoa em si como projeção na própria sociedade. Tais direitos destinam-se a preservar as pessoas em suas interações no mundo social. Quando expressamente consignados na Constituição, como no caso brasileiro, esses direitos realizam a missão de defesa das pessoas e de sua dignidade diante do poder do Estado. Neste ponto encontra-se sua concepção como fundamentais. (Bulzico, 2009, p. 183).

Além do artigo 225, a CF positivou o dever de defesa do meio ambiente como um princípio da ordem econômica, no seguinte sentido:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim, assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços de seus respectivos processos de elaboração e prestação. (Brasil, 1988).

O reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental em sede constitucional apresenta um alinhamento com o desenvolvimento do direito internacional ambiental e dos princípios da sustentabilidade, que destacam a necessidade de integrar a proteção ambiental com o desenvolvimento econômico e social.

Tal como direito fundamental, o direito ao meio ambiente é classificado pela literatura como direito de terceira dimensão, conforme já esclarecido neste tópico. Nessa perspectiva, “são caracterizados como direitos de solidariedade ou de fraternidade, pois visam proteger todo o gênero humano” (Custodio, Vieira, 2015, p. 167). Assim, “Considerando que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de “todos”, a sua natureza jurídica se encaixa no plano dos direitos difusos, já que se trata de um direito transindividual, de natureza indivisível, em que são titulares pessoas indeterminadas e ligadas entre si por circunstâncias de fato” (Custodio, Vieira, 2015, 167).

Apesar do avanço representado pela Constituição de 1988, a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enfrenta diversos desafios. A pressão por desenvolvimento econômico, a exploração intensiva dos recursos naturais e a falta de fiscalização adequada são algumas das barreiras que dificultam a proteção ambiental efetiva no Brasil. Ainda atualmente há dissensos quanto às competências de fiscalização e licenciamento ambiental, o que corrobora com um cenário de dificuldades e sensibilidade em relação ao tema.

### 1.3 FISCALIZAÇÃO E PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL

Inicialmente convém perfilar o conceito de Poder de Polícia, que é trazido pelo Código Tributário Nacional, que é a base do tema no âmbito do direito brasileiro, e lhe atribui uma conceituação geral. Portanto, o CTN em seu art. 78, delimita o Poder de Polícia da seguinte forma:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício das atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos.

O poder de polícia, conforme definido pelo artigo transcrito acima, é uma prerrogativa da administração pública que visa regular ou restringir o exercício de direitos individuais e coletivos em prol do interesse público. Trata-se de um instrumento essencial para garantir a ordem e a segurança na sociedade, permitindo à administração atuar em áreas como o meio ambiente, a produção, o mercado, o exercício de atividades econômicas e o respeito aos direitos individuais e coletivos. A finalidade primordial do poder de polícia é assegurar que as liberdades e interesses individuais sejam harmonizados com o bem-estar coletivo, sempre de acordo com os princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade. O poder de polícia, portanto, manifesta-se em ações de regulação e fiscalização, buscando equilibrar o exercício das liberdades públicas com a manutenção da ordem e tranquilidade social, o que pode implicar a imposição de restrições ou a exigência de condutas específicas quando o interesse público assim o justificar.

Como explica Cretella Jr (2010, p. 549), o Poder de Política pode ser lido também como a “faculdade discricionária do Estado de limitar a liberdade individual ou coletiva, em prol do interesse público”. Nessa perspectiva, ao adentrar à seara ambiental, logo se nota a necessidade de atuação do Estado para a proteção e tutela eficiente do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme listado anteriormente, um direito fundamental. Para realizar a sobredita tutela, o Estado deve se valer, além dos mecanismos preventivos, de uma atuação repressiva de condutas lesivas.

No entanto, apesar de ser tradicionalmente concebido como uma prerrogativa do Estado para restringir direitos individuais em prol do interesse público, o poder de polícia tem passado por profundas transformações no contexto do direito administrativo contemporâneo.

A visão clássica, baseada na primazia do interesse estatal sobre o particular, tem sido desafiada pelo que se pode denominar de um giro democrático-constitucional (Binenbojm, 2017). Esse movimento reflete a necessidade de adequação das atividades administrativas aos princípios constitucionais, especialmente no que se refere à centralidade dos direitos fundamentais e da democracia como elementos estruturantes da ordem jurídica. Dessa forma, a atual configuração do poder de polícia deve ser analisada sob a perspectiva da compatibilização entre a atuação estatal e a proteção das liberdades individuais.

Um dos aspectos fundamentais dessa mudança reside na compreensão de que o poder de polícia não se resume a atos isolados, mas se insere em um ciclo ordenado de medidas administrativas. Esse ciclo compreende diferentes etapas, desde a criação de normas regulatórias até a aplicação de sanções, passando por processos como o consentimento administrativo e a fiscalização (Binenbojm, 2017). A estruturação desse conjunto de ações demonstra que a intervenção estatal deve observar uma lógica sequencial e respeitar parâmetros constitucionais, garantindo que as restrições impostas aos particulares sejam devidamente justificadas e proporcionais. A abordagem contemporânea reforça a ideia de que a ação do Estado deve estar sempre orientada pelos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

Além disso, o giro democrático-constitucional impõe limites mais rígidos ao exercício do poder de polícia, uma vez que o reconhecimento da equiprimordialidade entre autonomia pública e privada torna inviável a simples imposição unilateral de restrições pelo Estado. A perspectiva moderna rejeita a concepção tradicional de supremacia estatal irrestrita, substituindo-a por uma visão na qual os direitos fundamentais funcionam como barreiras à ação ordenadora da Administração Pública (Binenbojm, 2017). Assim, a atuação estatal deve ser validada não apenas pelo interesse coletivo, mas também pela necessidade de preservar um equilíbrio entre as esferas pública e privada, garantindo que as intervenções sejam justificadas dentro de um sistema democrático e deliberativo.

Nesse sentido, há situações em que a aplicação do poder de polícia pode ser considerada inconstitucional, especialmente quando viola diretamente o âmbito de proteção de um direito fundamental. Desse modo, ainda quando a intervenção estatal vise à concretização de outro direito fundamental ou interesse coletivo legítimo, ela deve observar critérios rigorosos de proporcionalidade (Binenbojm, 2017). Isso significa que as medidas restritivas devem ser adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito, evitando excessos que possam comprometer o núcleo essencial dos direitos individuais. Dessa forma, a

Administração Pública deve atuar de maneira criteriosa, assegurando que suas decisões respeitem o equilíbrio entre regulação e liberdade.

Por fim, a reformulação do conceito de poder de polícia demonstra a evolução do direito administrativo em direção a um modelo efetivamente democrático e constitucionalmente orientado. A eficácia dos direitos fundamentais sobre a atividade administrativa representa uma mudança paradigmática na compreensão das prerrogativas estatais, impondo limites substanciais à atuação da Administração Pública (Binenbojm, 2017). Nesse contexto, o desafio do poder de polícia contemporâneo é garantir que o Estado cumpra sua função regulatória sem violar os princípios que sustentam o regime democrático, consolidando um modelo de regulação que promova tanto a ordem social quanto a proteção das liberdades individuais.

No contexto ambiental, o poder de polícia desempenha um papel essencial na promoção do interesse público, limitando ou disciplinando direitos individuais em prol do equilíbrio ecológico e da saúde coletiva. Segundo Machado (2016), essa atividade administrativa regula atos e omissões relacionados à proteção dos ecossistemas, à saúde da população e ao controle de práticas econômicas e mercadológicas que possam impactar negativamente o meio ambiente. Ao condicionar a realização de determinadas atividades à concessão de licenças, permissões ou autorizações, o poder de polícia busca prevenir a poluição e minimizar agressões à natureza, garantindo um desenvolvimento sustentável. Assim, sua função transcende a simples fiscalização, configurando-se como um instrumento indispensável para a preservação ambiental e para a harmonização entre o crescimento econômico e a conservação dos recursos naturais.

Portanto, é possível concluir que o poder de polícia subsiste com o fim de limitar o excesso no exercício de direitos, com o objetivo de adequá-los ao interesse público, “uma vez que inexistente direito absoluto, devendo o exercício desse poder se pautar nos limites do adequado, necessário e proporcional em sentido estrito (princípio da proporcionalidade)” (Amado, 2024, p. 109).

O poder de polícia, em contextos anteriores, era compreendido como uma faculdade discricionária do Poder Público, permitindo às autoridades decidir sobre sua atuação conforme a conveniência e a oportunidade. Contudo, com a ascensão do neoconstitucionalismo e a afirmação de direitos fundamentais como a proteção ambiental, essa visão foi superada. No cenário atual, o poder de polícia ambiental é encarado como um

dever de ofício, derivado da obrigação estatal de promover a preservação do meio ambiente e a saúde pública, salvo em situações onde não há norma específica que determine o dever de agir. Mesmo nesses casos, conforme apontado por Amado (2024), a autoridade deve se orientar pelo comando genérico do art. 78 do Código Tributário Nacional, que estabelece os contornos gerais da atuação estatal no exercício do poder de polícia.

A natureza vinculada do poder de polícia ambiental é amplamente reconhecida na doutrina contemporânea, como ressalta Amado (2024). A vasta legislação que rege essa matéria evidencia que, em regra, não há espaço para decisões baseadas em conveniência ou oportunidade na aplicação desse poder, uma vez que ele decorre diretamente do dever do Estado de proteger o meio ambiente e controlar a poluição. Esse entendimento é reforçado pelo Princípio da Natureza da Proteção Ambiental, que demanda a atuação ativa e obrigatória do Poder Público na preservação dos recursos naturais. Assim, o poder de polícia ambiental é um instrumento essencial na implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável e para a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental de todos os cidadãos.

Resta claro, portanto, que o cenário de generalização quanto ao exercício do poder de polícia, não subsiste no âmbito do direito ambiental, sobretudo pelas diversas legislações tratando da matéria. Silva Jr e Moraes (2021, p. 86) explica que o respaldo jurídico do poder de polícia ambiental está inicialmente no Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), “que apresenta os órgãos das esferas governamentais, responsáveis pela proteção do meio ambiente no país e nas suas políticas estaduais do meio ambiente que também apresentam essa mesma perspectiva de sistema”.

Posto isso, a Lei nº 6.938/1981 assim disciplina:

Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, assim estruturado:

[...]

V – Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental. (BRASIL, 1981).

Silva Jr e Moraes (2021) enfatizam, no entanto, que a consolidação da tutela ambiental e o efetivo exercício do poder de polícia não se restringem à previsão legal, sendo concretizado pelos instrumentos aptos a consolidar no caso concreto a fiscalização, e depende

da realização de parcerias interinstitucionais que devem prever em seus escopos a possibilidade do emprego desses respectivos instrumentos. Esses por sua vez são listados em: i) auto de infração ambiental, ii) termo circunstanciado de ocorrência ambiental e iii) autos de constatação ambiental.

O poder de polícia ambiental, conforme argumentado por Da Costa (2010, p. 16), concretiza-se por meio da aplicação do auto de infração, sendo esse o principal instrumento de controle das atividades que contrariam as normas ambientais. As sanções previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, bem como as constantes do Decreto 6.514/2008 exemplificam a variedade de medidas coercitivas que a administração pública pode impor para assegurar a proteção ambiental, abrangendo desde advertências e multas até ações mais severas, como apreensão de bens, embargo de obras e suspensão de atividades. Essas sanções demonstram o caráter punitivo e preventivo do poder de polícia ambiental, que visa tanto coibir práticas irregulares quanto restaurar o equilíbrio ecológico, sempre em consonância com o princípio da legalidade e do interesse público. Dessa forma, a administração pública utiliza o auto de infração como um mecanismo fundamental para garantir a conformidade das atividades humanas com as normas de preservação ambiental e para mitigar os impactos negativos ao meio ambiente.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que o referido poder de polícia “respeita aos quesitos ambientais, devendo também assegurar o bem-estar social em todos os setores que possam coadjuvar para o meio ambiente equilibrado. Além disso, o Poder de Polícia Ambiental objetiva garantir o interesse público, que em tal caso é o meio ambiente salubre às presentes e futuras gerações” (Fernandes, Oliveira, 2018, p. 11).

Para os mencionados autores, o poder de polícia emerge como um instrumento fundamental para garantir o direito ao meio ambiente equilibrado, considerado um direito humano essencial. Nesse sentido, o Estado tem o dever de agir em prol da coletividade, utilizando o poder de polícia para sobrepor o interesse ambiental ao interesse particular, sempre que necessário. Diante da crescente preocupação global com as questões ambientais, a administração pública deve ser rigorosa ao aplicar medidas que assegurem a preservação dos recursos naturais e a manutenção da vida no planeta. A aplicação desse poder não apenas regula as atividades potencialmente danosas, mas também contribui para a efetivação de políticas ambientais indispensáveis à preservação ecológica (Fernandes, Oliveira, 2018).

O poder de polícia, como visto, é caracterizado pela discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade. A discricionariedade, no contexto ambiental, refere-se à capacidade da administração pública de agir dentro dos limites estabelecidos pela lei, mas com certa margem de avaliação quanto à conveniência e oportunidade da ação. Entretanto, essa discricionariedade não é absoluta, já que a atuação estatal está vinculada a normas legais que estabelecem os parâmetros de intervenção. Dessa forma, mesmo que a administração tenha alguma liberdade para escolher a melhor forma de proteger o meio ambiente, essa atuação está sempre condicionada ao cumprimento da legislação vigente (Fernandes, Oliveira, 2018).

A autoexecutoriedade do poder de polícia ambiental permite que a administração pública atue de forma imediata, impondo sanções e tomando medidas preventivas ou corretivas sem necessidade de autorização judicial prévia. Esse atributo confere eficiência às ações de fiscalização ambiental, permitindo que o Estado intervenha prontamente diante de situações que coloquem em risco o meio ambiente. No entanto, a imposição de multas ou outras sanções pecuniárias decorrentes do poder de polícia ainda depende de execução judicial, garantindo o devido processo legal e o direito ao contraditório por parte dos infratores (Fernandes, Oliveira, 2018).

A coercibilidade, por sua vez, expressa a obrigatoriedade das medidas adotadas pela administração pública no exercício do poder de polícia. Isso significa que as ações de fiscalização e as sanções aplicadas devem ser cumpridas pelos particulares, uma vez que têm como fundamento o interesse coletivo. O poder de polícia ambiental, portanto, visa garantir a supremacia do interesse público sobre os direitos individuais, buscando um equilíbrio entre o uso dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. Dessa forma, o exercício desse poder é imprescindível para assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto na Constituição Federal, promovendo uma convivência social mais harmoniosa e a proteção dos direitos das gerações presentes e futuras (Fernandes, Oliveira, 2018).

No contexto apresentado, a intervenção estatal por meio do poder de polícia ambiental deve ser entendida como um "poder-dever" da administração pública, em que o Estado não apenas tem o direito, mas a obrigação de agir para garantir a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. O objetivo dessa atuação é promover um equilíbrio entre o exercício dos direitos individuais, como a propriedade e a liberdade, e o bem-estar coletivo, sem esvaziar o conteúdo desses direitos fundamentais.

A administração pública deve intervir de maneira proporcional e necessária, utilizando-se de políticas públicas de longo prazo e adotando medidas preventivas e repressivas contra atividades que possam prejudicar o meio ambiente. O Estado deve assegurar que o uso dos recursos naturais seja feito de forma responsável, garantindo a coexistência pacífica entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, sempre em conformidade com o arcabouço normativo que rege o direito ambiental (Schmidt, 2012).

A fiscalização ambiental é uma atividade de extrema relevância para garantir a proteção dos recursos naturais e o cumprimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No entanto, a efetividade dessa fiscalização depende não apenas da legitimidade conferida ao Poder Público, mas também da maneira como são organizados e instrumentalizados os meios disponíveis para sua realização. A lavratura de autos de infração, como mencionado, é um exemplo concreto de ação fiscalizatória que se insere nesse contexto. Todavia, para que tal atuação seja eficaz, é fundamental que haja clareza e organização quanto às competências e aos procedimentos adotados.

A repartição de competências, sobretudo no âmbito fiscalizatório, desempenha papel crucial para assegurar segurança jurídica e efetividade às ações do Estado. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um modelo de cooperação entre os entes federativos, mas, ao mesmo tempo, gerou um cenário de incertezas devido à falta de definição clara sobre quem possui atribuição para o exercício de determinadas atividades fiscalizatórias. Essa indefinição resultou em controvérsias e dificuldades operacionais, comprometendo, em alguns casos, a eficácia das ações voltadas à proteção ambiental.

Nesse contexto, embora o Estado tenha legitimidade para a fiscalização ambiental, torna-se evidente a necessidade de uma organização mais dinâmica e integrada. Essa reorganização deve respeitar os limites legais e observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, permitindo que o Poder Público atue de forma propositiva e eficiente. A eficácia da fiscalização ambiental está intrinsecamente ligada à implementação de práticas cooperativas que promovam a coordenação entre os entes federativos, garantindo maior clareza e objetividade na execução do poder de polícia ambiental.

Posto isso, a efetividade do poder de polícia ambiental depende do amadurecimento dos conceitos de cooperação e competência comum. Apenas por meio de um alinhamento claro entre as funções e responsabilidades de cada ente federativo será possível superar as

incertezas e controvérsias que marcaram as ações fiscalizatórias ao longo dos anos. Dessa forma, é essencial que a fiscalização ambiental seja não apenas um instrumento de controle, mas também um meio de promover a sustentabilidade e o equilíbrio ecológico, assegurando a concretização do direito ao meio ambiente protegido para as gerações presentes e futuras.

## **2. A COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL FISCALIZATÓRIA**

### **2.1 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A repartição de competências no sistema federativo brasileiro é um elemento crucial para a organização do Estado, assegurando a autonomia política, administrativa e financeira da União, dos Estados e dos Municípios. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 18, esclarece que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos” (Brasil, 1988).

Assim, nota-se que a CF 88, além de garantir a autonomia dos entes entre si, estabeleceu no título III e seus capítulos, toda a gama de atribuições e competências, divididas entre privativas, comuns e concorrentes. A competência privativa, é atribuída exclusivamente à União para legislar sobre certos temas, conforme o artigo 22 da CF 88, sendo que, em situações específicas, uma lei complementar pode permitir que os Estados legislem sobre esses assuntos. No entanto, a delegação não é ilimitada, e certas matérias permanecem sob controle exclusivo da União, sem possibilidade de delegação, configurando a competência exclusiva (Brasil, 1988).

Por outro lado, a competência comum está relacionada à esfera administrativa e é compartilhada por todos os entes federativos, incluindo União, Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme o artigo 23. Essa competência visa garantir a cooperação entre os entes para promover o bem-estar e o desenvolvimento equilibrado do país. Ela envolve atividades práticas, como a gestão de serviços públicos e a preservação do meio ambiente, que requerem atuação conjunta (Brasil, 1988).

Já a competência concorrente refere-se à capacidade legislativa compartilhada entre União, Estados e o Distrito Federal, conforme o artigo 24. Nesse caso, a União elabora normas gerais sobre determinados temas, enquanto os Estados e o DF têm o papel de suplementar essas normas, adaptando-as conforme suas necessidades locais. Caso a União não legisle sobre o tema, os Estados podem exercer sua competência legislativa de maneira plena, preenchendo a lacuna normativa (Brasil, 1988).

O modelo adotado no Brasil, denominado federalismo, que será melhor aprofundado adiante, pressupõe uma divisão do poder, sobretudo entre a União e os Estados-membros, sem perder de vistas os municípios. A Constituição de 1988 marcou um novo momento na história do federalismo brasileiro, buscando equilibrar a relação entre a União, os Estados e os Municípios, após longos períodos de centralização de poder, especialmente durante os governos militares. O texto constitucional procurou romper com o que Almeida (2005) caracteriza como uma quase reedição de um Estado unitário, ao garantir maior autonomia aos entes federativos. Essa redistribuição de poder foi parte essencial do processo de redemocratização, vislumbrando um federalismo mais efetivo, em que os Estados e Municípios desempenham papéis mais ativos no desenvolvimento nacional.

A repartição de competências no Brasil segue o princípio da predominância de interesse, em que a União trata de assuntos de interesse nacional, os Estados de interesse regional e os Municípios de interesse local. Esse arranjo permite que cada ente federativo se ocupe das questões que mais afetam diretamente sua jurisdição, promovendo um maior equilíbrio na gestão pública. No entanto, essa divisão não é rígida, e em algumas áreas há a coexistência de competências entre os diferentes níveis de governo, como é o caso das competências concorrentes e comuns, que demandam uma atuação conjunta e cooperativa entre os entes (Mohn, 2010).

A competência concorrente, por exemplo, permite que a União estabeleça normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal complementá-las com regulamentações específicas. Essa forma de organização busca proporcionar maior flexibilidade ao sistema federativo, permitindo adaptações locais às diretrizes nacionais. Já nas competências comuns, há uma atuação compartilhada e simultânea entre todos os entes, com o objetivo de garantir a efetividade de políticas públicas de interesse geral, como a proteção ao meio ambiente e a promoção da saúde (Mohn, 2010).

O modelo de federalismo adotado pela Constituição de 1988 foi inspirado em experiências internacionais, como a Lei Fundamental de Bonn, e em preceitos já experimentados no Brasil, como as competências materiais comuns da Constituição de 1934. A inclusão dos Municípios como parte integrante da federação e a diversificação das competências foram inovações importantes que visaram modernizar o federalismo brasileiro. Embora o sistema de repartição de competências seja avaliado de forma positiva por Almeida (2005), seu sucesso depende da efetiva aplicação dos mecanismos de cooperação e

da clareza no exercício das competências privativas e compartilhadas, promovendo, assim, um federalismo mais equilibrado e funcional (Mohn, 2010).

No contexto da matéria ambiental, essa repartição ganha especial importância, uma vez que a proteção ao meio ambiente exige ações coordenadas e normativas específicas de cada ente federativo, a fim de garantir a sustentabilidade e a preservação dos recursos naturais em um país de dimensões continentais e com grande diversidade ecológica.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a competência para legislar sobre o meio ambiente é concorrente, conforme o disposto no art. 24, inciso VI. Isso significa que a União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar sobre questões ambientais, cada qual no seu nível de competência, sendo que a União é responsável por estabelecer normas gerais, enquanto os Estados e o Distrito Federal podem complementar essas normas de acordo com suas peculiaridades regionais. Os Municípios, por sua vez, têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, podendo, assim, criar legislações específicas para a proteção ambiental em seus territórios, conforme o art. 30, inciso I, da Constituição.

A União possui a competência para definir diretrizes gerais e elaborar políticas públicas de âmbito nacional voltadas à proteção do meio ambiente. Além disso, cabe à União a responsabilidade por legislar sobre a preservação das florestas, da fauna, da flora e das águas, que são de interesse nacional. Órgãos como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) são exemplos de entidades federais que atuam na fiscalização e na aplicação de políticas ambientais em todo o território nacional (Brasil, 1988).

Os Estados têm a competência de complementar a legislação federal, adequando as normas gerais às realidades e necessidades regionais. Assim, podem criar legislações mais rígidas ou específicas para determinadas áreas, como a proteção de biomas regionais. As secretarias estaduais de meio ambiente são os órgãos responsáveis pela gestão e fiscalização das questões ambientais em nível estadual, incluindo a concessão de licenças ambientais para empreendimentos de impacto regional (Brasil, 1988).

No âmbito municipal, a competência ambiental está relacionada ao interesse local, permitindo que os municípios legislem sobre a preservação do meio ambiente em seu território, incluindo áreas urbanas e rurais. As prefeituras têm a responsabilidade de executar

políticas públicas que promovam a qualidade ambiental, como o manejo de resíduos sólidos e a conservação de áreas verdes. Além disso, os municípios podem atuar na fiscalização de atividades que causem impacto direto ao ambiente local, em conformidade com as legislações federal e estadual (Brasil, 1988).

A repartição de competências no campo ambiental é estruturada de forma a garantir a efetividade das políticas públicas e a proteção dos recursos naturais em todo o território nacional. A atuação coordenada e fiscalizatória da União, dos Estados e dos Municípios é essencial para enfrentar os desafios ambientais do Brasil, promovendo o desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente para as gerações futuras.

## 2.2 FEDERALISMO BRASILEIRO

O Estado Federado, modelo adotado no Brasil e cuja terminologia possui amplo uso inclusive na Constituição Federal de 1988, refere-se a “uma aliança ou união de Estados, que se baseia no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e que estabelece e visa favorecer um tipo de unidade especial entre eles, implicando na cooperação política e financeira entre o governo federal e as demais esferas da Federação” (Linck, Ianoni, 2022, p. 273). Nota-se, com isso, que o sistema federalista pressupõe a participação conjunta de todos os entes que compõem o todo, isto é, a federação composta pelos Estados, que são compostos por municípios, para a tomada de decisão de forma negociada e compartilhada. Para os autores, o federalismo é a “tradução genérica da fórmula *self-rule plus-rule*, que, em um arranjo cooperativo, requer poderes autônomos exercidos sem constrangimentos e em conjunto ou em coparticipação pelas partes federadas” (2022, p. 273).

Com isso, pode-se dizer que o federalismo é um Estado constituído por diversos governos, que possuem competências próprias cada um deles. Essa concepção é oriunda dos Estados Unidos, especificamente da Convenção da Filadélfia, mas que foi transformando-se até chegarmos às concepções contemporâneas, que divide o federalismo em dois vieses, o dual e o cooperativo (Rodrigues, Tybusch, Silva, 2023, p. 3).

O modelo de federalismo dual, desenvolvido na Convenção da Filadélfia, propõe que as esferas federal e estadual sejam apartadas, de modo a mitigar o quanto possível a competência da esfera federal. Lado outro, no modelo cooperativo, não há uma segregação assertiva das competências dos entes, sendo marcado pelo fenômeno da delegação (Rodrigues, Tybusch, Silva, 2023, p. 3).

Observa-se, portanto, que o federalismo dual se caracteriza por uma rígida separação de competências entre os entes federativos, onde cada esfera de governo atua de forma independente e autônoma em suas respectivas áreas de competência. Essa concepção tem suas raízes no modelo norte-americano, que, em sua origem, propôs um arranjo federativo baseado em esferas estanques de poder, evitando qualquer tipo de ingerência recíproca. No Brasil, ainda que a Constituição de 1988 privilegie uma repartição de competências mais cooperativa, a doutrina destaca que a lógica dualista permanece presente em algumas decisões do Supremo Tribunal Federal, como no caso da ADPF nº 234 julgada em 2011, cujo objeto era a legislação paulista sobre o amianto. Neste exemplo, a interpretação dualista conferiu espaço para que o Estado de São Paulo exercesse sua autonomia, sem intervenção da União, ao tratar de questões de interesse local (Silva Júnior, 2023).

A essência do federalismo dual está em valorizar a autonomia dos estados-membros e garantir que cada ente federativo exerça suas competências com independência, sem subordinação hierárquica ao governo central. Essa configuração busca reforçar o ideal de liberdade e individualismo, evitando o intervencionismo da União. No entanto, essa separação rígida pode dificultar a coordenação entre os entes federativos, especialmente em situações que demandam uma abordagem integrada, como questões de alcance nacional ou internacional. O modelo dualista, ao estimular a competição entre os estados e restringir as competências da União ao mínimo necessário, pode criar desafios para a gestão de problemas que ultrapassam as fronteiras regionais (Silva Júnior, 2023).

Embora o federalismo dual tenha sido essencial no surgimento do modelo federativo clássico, sua aplicação enfrenta limitações diante das demandas sociais contemporâneas. A evolução das sociedades e o aumento da complexidade das relações entre os entes federativos exigiram o desenvolvimento de novos modelos de cooperação e integração, como o federalismo cooperativo. Este último busca superar a rigidez do dualismo ao propor uma distribuição mais flexível e colaborativa de competências, promovendo uma abordagem sistêmica para atender às necessidades coletivas. Assim, enquanto o federalismo dual oferece uma base sólida para a autonomia dos entes federativos, o contexto atual aponta para a necessidade de complementaridade entre autonomia e cooperação no pacto federativo brasileiro (Silva Júnior, 2023).

No Brasil, com a redemocratização operada em 1980, pregava-se a descentralização das atividades da União para os Estados, abrindo o caminho para o denominado “federalismo

estadualista”, e que foi delineado na CF 88. A nova sistemática atentou-se mais à dinâmica regional do que nacional, “sendo caracterizada por apresentar partidos nacionalmente frágeis e pelo papel central dos governos estaduais na definição da composição do Congresso Nacional”, o que incentivou que os eleitos atuassem de forma estadualista, o que pressupõe uma segregação, ao invés de somarem esforços para a construção de uma aliança política de abrangência nacional (Linck, Iaconi, 2022, p. 275).

Linck e Iaconi apontam que a repartição de competências na Constituição Federal de 1988, especialmente em temas como o ambiental, revela uma dificuldade prática que impacta diretamente a efetividade da gestão pública. A competência comum atribuída aos entes federativos, como previsto nos artigos 23 e 24, permite que União, estados e municípios compartilhem a responsabilidade por políticas de proteção ambiental. No entanto, essa formulação traz problemas operacionais, pois, na ausência de hierarquia clara ou de uma definição precisa das responsabilidades de cada ente, abre-se espaço para uma ineficácia institucional, em que, na prática, nenhuma entidade assume integralmente suas obrigações (2022, p. 274). O contrário também pode ocorrer, quando mais de um ente entende ser competente para a realização de determinado ato e surge, portanto, um conflito de competências.

Essa dificuldade de definição, exacerbada seja pela falta de leis complementares que deveriam regulamentar a cooperação entre os entes, ou pelas que existem, mas que agravam o cenário conflituoso, comprometem o desenvolvimento de políticas públicas consistentes. Além disso, o federalismo brasileiro, segundo a literatura, oscila entre momentos de centralização e descentralização do poder, o que torna ainda mais complexa a coordenação e execução eficiente das políticas ambientais, revelando as fragilidades estruturais da repartição de competências no país (Linck, Iaconi, 2022, p. 274).

O federalismo cooperativo surge como uma resposta às limitações do modelo dualista, que estabelecia uma rígida separação entre as competências dos entes federativos, dificultando a promoção de um equilíbrio socioeconômico entre os Estados. A partir da Constituição de 1934, esse modelo ganha força no Brasil, com a introdução de mecanismos de cooperação e redistribuição de recursos financeiros pela União para Estados e municípios. Essa abordagem permite a atuação conjunta entre os entes federativos em questões de interesse nacional, como saúde, educação e infraestrutura, promovendo maior equidade e redução das desigualdades regionais. Assim, o federalismo cooperativo transcende a visão

estranque do dualismo, privilegiando o atendimento às demandas sociais e os direitos fundamentais (Silva Júnior, 2023).

No federalismo cooperativo, a divisão de competências não implica isolamento, mas sim a coexistência e interdependência entre os entes federativos. Nesse arranjo, temas que antes eram tratados de forma isolada passam a ser abordados como questões de interesse nacional, demandando esforços coordenados. A Constituição de 1988 reforça essa perspectiva ao estabelecer competências concorrentes e comuns entre os entes, fomentando a colaboração em áreas como desenvolvimento econômico, proteção ambiental e políticas sociais (Silva Júnior, 2023).

Posto isso, nota-se que o modelo de federalismo brasileiro é considerado cooperativo, no entanto, devido à centralização de diversas atividades na União, a literatura aponta a existência de um federalismo cooperativo híbrido (Rodrigues, Tybusch, Silva, 2023, p. 3). Os autores ainda esclarecem que o Brasil está longe de estabelecer em sua plenitude o modelo cooperativo, sobretudo pela dificuldade em delimitar de forma adequada a distribuição de atribuições, o que gera conflitos e em muitos casos impasses ao contrastar com a realidade social de determinada localidade.

Assim, Linck e Iaoni (2022, p. 275), enfatizam que

[...] o aspecto negativo da federação brasileira está em uma centralização desproporcional, evidenciada pelo alto grau de concentração das competências legislativas fiscais e dos recursos financeiros na União. Embora essa centralização facilite a construção de planos e estratégias de desenvolvimento nacional mais coesos e unificados, eles tendem a não ser tão democráticos ou adequados à realidade social.

É fato que a União, ao instituir políticas públicas, ou ainda na atuação fiscalizatória, acaba por realizá-la sobre o território dos Estados, por ser essa a estrutura organizacional do país. No entanto, os Estados também possuem essa atribuição, e em muitos casos a exercem, o que acaba criando uma espécie de colisão entre as atuações. Com isso, pondera-se importante para a consolidação de um federalismo efetivamente cooperativo, o exercício da descentralização, com o incentivo real para que os Estados se organizem para serem proativos na atuação em matérias como a ambiental.

O federalismo cooperativo no Brasil, como delineado pela Constituição de 1988, busca equilibrar as relações de poder entre os entes federativos por meio de uma distribuição

de competências que envolve tanto a cooperação administrativa quanto a legislação concorrente. Esse modelo exige que união, estados e municípios trabalhem de forma integrada para a implementação de políticas públicas, especialmente em áreas de interesse comum, como o meio ambiente, saúde e educação. A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, representou um marco no fortalecimento desse federalismo cooperativo, ao estabelecer diretrizes mais claras para a atuação conjunta entre as diferentes esferas governamentais. A Lei de Consórcios Públicos e o Estatuto da Metrópole são exemplos de instrumentos normativos que visam formalizar essa cooperação, promovendo uma maior articulação entre os entes federados para lidar com problemas que transcendem os limites territoriais de cada unidade federativa (Linck, Ianoni, 2022, p. 279).

Seguindo essa linha de entendimento, Rammê explica que o respectivo modelo de federalismo estampado na CF 88 funciona como “o modelo ideal para as relações intergovernamentais, baseado no compartilhamento de tarefas entre os níveis de governo, exigindo mecanismos capazes de viabilizar ações e políticas conjuntas, bem como a participação de todos os entes federativos” (Rammê, 2013, p. 153).

Para o autor,

O federalismo cooperativo adotado no Brasil nasceu inspirado no modelo federativo alemão estabelecido com a Lei Fundamental de Bonn de 1949, que rompeu com o tradicional federalismo *dual* de influência norte-americana. A Lei Fundamental alemã inovou ao estabelecer um sistema de repartição de competências que se baseava muito mais na cooperação entre a instância federal (*Bund*) e as instâncias estaduais (*Länder*) do que na separação, independência e autonomia típicos do modelo *dual* estadunidense. (Rammê, 2013, p. 154).

Milaré (2016, p. 29), diz que a Constituição Federal de 88 instituiu um modelo de federalismo cooperativo em matéria ambiental, por força do art. 23, que diz:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)  
 III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (...)  
 VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;  
 VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;  
 Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988).

No âmbito ambiental, a Lei Complementar nº 140/2011 solidificou o conceito de cooperação entre os entes federativos, fornecendo um arcabouço normativo para a atuação

conjunta nas esferas administrativa e regulatória. Essa lei estabelece mecanismos como consórcios públicos, convênios e fundos para facilitar a ação coordenada entre união, estados e municípios, além de possibilitar a padronização de procedimentos como o licenciamento ambiental. A atuação subsidiária, permitida pela lei, também assegura que, na ausência de capacidade técnica de um ente, outro possa assumir a responsabilidade, garantindo assim a continuidade das políticas ambientais. Portanto, o federalismo cooperativo, ao instituir essas parcerias, visa promover uma governança mais eficiente e integrada, especialmente em áreas de grande complexidade e impacto social (Linck, Ianoni, 2022, p. 279).

Machado (2025), aponta para a existência de uma nova concepção de federalismo, que vem pela observação do estabelecimento de uma regra de competência comum para a proteção do meio ambiente e o combate à poluição. Nesse sentido, ele explica, em conformidade com o disposto no art. 24, § 3º da CF, que, “para atender às peculiaridades próprias, os Estados poderão exercer a competência legislativa plena, desde que não exista “lei federal sobre normas gerais””. Compreende-se, portanto, que o federalismo, que antes obtinha um sentido de concorrência, agora adota um caráter de complementariedade e subsidiariedade, ao menos em tese. Portanto, a questão da colaboração, prevista no federalismo cooperativo, sobretudo no âmbito da Lei Complementar 140/2011, apresentou algumas dificuldades de ordem prática, que já foram levantadas anteriormente, mas que serão nos próximos tópicos abordadas de forma mais pontual.

### 2.3. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

Na busca por apresentar um conceito de competência para o Direito brasileiro, Maciel e Feller (2023, p. 1482) atestam que “a competência é a autoridade legalmente estabelecida para um agente público desempenhar uma atividade, sendo determinada pela Constituição e pelas leis, onde define os limites de atuação de cada órgão e agente público, garantindo que cada um exerça suas funções de maneira adequada e eficiente”. Ou seja, a competência está relacionada ao comando normativo estabelecido com vistas a dotar um agente público de poderes para o desempenho de uma atividade específica.

O modelo de repartição de competências que distingue entre a legislativa e administrativa, foi adotado no Brasil por influência germânica, de modo que “no âmbito legislativo, salvo as matérias em que é estabelecida a competência privativa da União, uma boa parte das matérias fica a cargo da União pra elaboração de normas gerais, enquanto aos

estados federados e aos municípios brasileiros – estes últimos com espaço de atuação mais restrito – cabe a suplementação” (Rammê, 2013, p. 154). Lado outro, no que se refere à competência administrativa “são previstas, sem prejuízo às matérias restritas à competência geral da União, competências comuns entre todos os entes da federação, implicando um verdadeiro federalismo cooperativo de exceção” (Rammê, 2013, p. 154).

Há que se considerar ainda acerca da competência legislativa e da administrativa ambiental que na Constituição Federal estão disciplinadas ambas as modalidades, mas a administrativa foi entregue à disciplina de lei complementar, enquanto a legislativa encontra sua delimitação no próprio texto constitucional. Bim e Farias (2045, p. 203) explicam nesse compasso que a divisão da competência legislativa ambiental é claramente definida pela Constituição, não necessitando de regulamentação adicional. Entretanto, surgem conflitos devido à existência de diferentes tipos de competências legislativas na área ambiental: exclusiva, inerente aos Estados por força do art. 25, §§ 1º e 2º da CF, privativa à união (art. 22 CF), concorrente, compartilhada entre todos os entes e suplementar que confere aos estados o poder de complementar normas federais conforme previsão do art. 24, § 2 da CF, que já foram explicadas no início deste capítulo. Ainda, menciona-se a competência dos municípios, de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, conforme previsão do art. 30, II da CF.

Apesar de ser um tema de suma importância, a delimitação coesa da competência legislativa em matéria ambiental, o objeto deste estudo, está restrito à competência administrativa, razão pela qual seguiremos na discussão da questão administrativa propriamente dita, superando a legislativa.

Fiorillo (2013, p. 205/206) esclarece que a tutela ambiental no Brasil vem expressa na competência material comum, isto é, ela ocorre na expressão de normas que atribuem deveres à União, aos Estados e Municípios, e não simplesmente faculdades. Nota-se com isso que o legislador buscou fixar competência comum de modo a exercitar o federalismo cooperativo. Quanto a isso, o texto constitucional assim delimita: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VI – proteger ao meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora” (BRASIL, 1988).

Nessa perspectiva, Melo (2017, p. 105) diz que a competência administrativa ambiental está relacionada à delimitação da atuação política-administrativa dos entes

federativos. Ou seja, no âmbito ambiental, a competência administrativa pode ser delimitada pelo poder de polícia ambiental, na atuação fiscalizatória e no licenciamento.

De igual modo, a literatura de base na matéria de competência ambiental, representada pelos professores Talden Farias e Eduardo Bim (2015, p. 212), explica que “engloba tanto a atividade autorizativa em sentido amplo (licenciamento e autorização ambientais), quanto a atividade de fiscalização”. Portanto, a competência administrativa segue duas perspectivas, a do licenciamento na qual se insere as autorizações e burocracias relacionadas ao direito de exploração do meio ambiente pelo homem, e a segunda relacionada à fiscalização do cumprimento da legislação ambiental.

Farias (2016, p. 117) destaca que a competência administrativa em matéria ambiental é abrangente, incluindo tanto a atividade autorizativa, que envolve o licenciamento e a concessão de autorizações, quanto a fiscalização e a aplicação de sanções administrativas. Essa atuação da administração pública possui um caráter preventivo, como ocorre no processo de licenciamento, e repressivo, quando se trata da imposição de penalidades por infrações ambientais. O fundamento dessa competência está no poder de polícia, que permite à administração limitar ou condicionar atividades privadas com o objetivo de promover o bem comum e garantir a preservação do meio ambiente. Assim, o poder de polícia ambiental se manifesta como um instrumento essencial para a proteção do equilíbrio ecológico, por meio de ações preventivas e repressivas que asseguram a conformidade das atividades humanas com as normas ambientais, pressuposto já delimitado quando do primeiro capítulo.

Nesse ponto residem grandes controvérsias no cerne jurídico sobretudo pelo fato de o bem ambiental estar territorialmente adstrito, em muitos casos, à União, Estados e Municípios. Assim, as discussões quanto à competência comum consolidaram-se como tema de grande discussão e dificuldades nos diversos cenários concretos.

Farias e Bim (2015, p. 213) explicam que durante grande lapso temporal se acreditou de forma errática que não haveria um “benefício de ordem” entre os três entes federativos, de modo que a todos eles incumbiriam de forma igualitária a tutela do meio ambiente. Os autores explicam que:

Esse mito nasceu de uma compreensão singela da competência comum: a de que ela sendo comum, não haveria que falar num “benefício de ordem” entre os entes, ou mesmo exclusividade, desprezando o princípio da subsidiariedade do direito público e a concepção do federalismo cooperativo, violando noções elementares da razoabilidade e eficiência. (Farias, Bim, 2015, p. 213).

O texto constitucional de fato atesta a cooperação entre os entes, no entanto, sob um viés federalista e de contribuição, o que é diferente de usurpação ou atropelamento da competência. A questão se agrava com os contrassensos verificados no caso concreto, como explica Paulo José Leite Farias (2014, p. 40):

Não raro, os administrados são submetidos a intermináveis embargos e interdições provocadas por mal resolvidos conflitos de competência administrativa, com indesejáveis reflexos patrimoniais e não patrimoniais para a coletividade como um todo. Na raiz de tais problemas, frequentemente, encontra-se, em questionamento, determinada atividade antrópica permitida e licenciada por um órgão - a princípio competente para tanto - e censurada por outro. O fulcro de tais conflitos, em regra, está circunscrito à adequada inteligência do conceito da competência comum e ao uso prevalente que se reconhece ao princípio da supletividade ou subsidiariedade, no que concerne aos conflitos ocorrentes entre Estado e União.

Nota-se que a ausência de uma delimitação de competência fiscalizatória acaba por ensejar um desperdício de recursos materiais e pessoais dos entes que no caso concreto não teriam a incumbência de agir naquele contexto. Lado outro, oneram também o fiscalizado (Quispe, 2008, p. 93).

Posto isso, é fulcral a necessidade de mecanismos aptos a evitar a sobreposição de competências, como explica Barroso (1992):

Note-se que, embora as competências sejam comuns, em princípio não há superposição de atribuições. São esferas distintas, autônomas de atuação. Frequentemente, o exercício do poder de polícia em matéria ambiental virá associado com o poder de polícia já exercido pela entidade em outra área afim, como proteção à saúde, urbanismo, navegação, etc. A omissão da entidade em tese competente poderá ensejar a atuação de outra. Não há dúvida, todavia, que o risco de conflitos de atribuições existe e, caso venham a ocorrer, caberá ao Judiciário dirimi-los, pela interpretação sistemática da Constituição. Averte-se que o parágrafo único do art. 23 prevê a edição da lei complementar – federal, naturalmente – para harmonizar a atuação de cada um dos entes estatais.

Há aqueles que defendem que a soma de esforços para a proteção do meio ambiente é necessária, mas a ausência de delimitação de competência não significa soma de esforços, pelo contrário, ela prejudica a própria tutela ambiental ao passo que “uma atuação desordenada, com sobreposições, gera uma deficiência na proteção ambiental, uma vez que há perda de eficiência” (Farias, Bim, 2015, p. 216).

Nessa esteira nota-se a impotência da definição de competência, como arrematam os autores “a definição de competências administrativas ambientais é, então, fundamental para evitar desperdício de capacidade estatal para fiscalizar o meio ambiente” (Farias, Bim, 2015, p. 216). Assim, a sua delimitação faz-se necessária do ponto de vista da efetividade fiscalizatória e licenciatória, funcionando como premissa para uma gestão eficiente do bem ambiental.

Apesar da repartição de competências, todos os entes da Federação têm a faculdade de agir para adequar as atividades que causam impacto ao meio ambiente utilizando de distintos instrumentos, como o licenciamento e a fiscalização, de modo que não há uma relação hierárquica entre os entes (Milaré, 2016, p. 30).

A Lei Complementar nº 140/2011 possui papel imprescindível na delimitação da competência comum dos entes em matéria ambiental. Se antes havia dúvidas quanto à existência de um federalismo cooperativo ambiental (Milaré, 2016), agora vislumbra-se certezas e determinações concretas.

Milaré, por sua vez, explica que

Destarte, a LC 140, de 08.12.2011, que acabou por regulamentar os sobreditos incisos do art. 23 da CF1988, representa, a bem ver, pagamento de promessa solenemente materializada no referido parágrafo único do art. 23 da Lei Máxima, em ordem a fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no exercício da competência comum em matéria ambiental e a evitar a excessiva cultura centralizadora, em detrimento do que se vem chamando de federalismo cooperativo ecológico (Milaré, 2016, p. 67).

Rammê (2013, p. 155) também concorda que a LC 140/2011 promoveu avanços em matéria de colaboração entre os entes federativos. Para o autor,

[...] o referido diploma legal definiu de modo bastante taxativo as competências administrativas de cada ente federativo na tutela do ambiente, bem como estabeleceu os instrumentos para a cooperação federativa, tais como: consórcios públicos; convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público; as Comissões Tripartites Nacional e Estaduais e a Comissão Bipartite do Distrito Federal; fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; a possibilidade de delegação de atribuições de um ente federativo a outro; entre outros. (Rammê, 2013, p. 155).

Nesse mister, resta clara a importância da cooperação entre os entes para a consecução de seus objetivos comuns, que consistem efetivamente na proteção do meio ambiente. No entanto, mesmo com a Lei Complementar 140/2011, ainda restam dificuldades a serem sanadas em relação à repartição de competências, sobretudo quanto à competência fiscalizatória.

Ocorre que a Lei Complementar nº 140, de 2011, trouxe importantes avanços ao estabelecer critérios objetivos para a repartição da competência administrativa comum em matéria ambiental entre os entes federativos. No entanto, ao longo dos treze primeiros anos de sua vigência, surgiram inúmeras discussões jurídicas relevantes, especialmente em

relação à ação fiscalizatória supletiva, um aspecto no qual a lei deixou margem para alguma discricionariedade.

A principal controvérsia reside na necessidade de definição objetiva das situações que poderiam legitimar a ação fiscalizatória de um ente federativo em empreendimentos potencialmente poluidores, cuja competência para o licenciamento ambiental pertença a outra unidade da federação. Essa lacuna normativa tem gerado incertezas e disputas entre os entes federativos, evidenciando a urgência de critérios claros que possam orientar de forma inequívoca a atuação fiscalizatória supletiva, promovendo maior segurança jurídica e eficácia na proteção ambiental.

Talden Farias e Eduardo Bim (2015, p., 215) socorrem-se ao princípio da subsidiariedade como forma de solucionar a questão problemática da ausência de um benefício de ordem na sistemática da competência ambiental fiscalizatória. Nesse sentido, os autores argumentam que:

O princípio da subsidiariedade pode ser aplicado nas relações entre estado e sociedade (estatal) e nas relações intergovernamentais (institucional) (TORRES, 2001, p. 123). Na sua vertente institucional, especialmente em relação à fiscalização ambiental, deve-se priorizar a fiscalização pelas pontas, pela estrutura administrativa mais próxima da infração. Conseqüentemente, a União não deve assumir competências que podem ser exercidas de forma mais eficiente pelos Estados, e estes, por sua vez, não devem fazer aquilo que pode ser executado pelo Município, evitando-se, dessa forma, a sobreposição de funções, com desperdício de recursos estatais, prestigiando-se a eficiência e a economicidade. (Farias, Bim, 2015, p. 215-216).

O princípio da subsidiariedade é de suma importância para o funcionamento do federalismo, por viabilizar

[...]mecanismos adequados para a solução dos conflitos administrativos das diferentes esferas federativas, concretizados na Lei Complementar no 140/2011, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora (Farias, 2014, p. 42).

Pode-se dizer, portanto, que a subsidiariedade sinaliza para o deslocamento de competência para atuar *in concretum* daquele agente que está mais próximo do problema. Isto é, se assemelha a uma descentralização da competência, de modo que ela será atribuída ao nível mais específico possível. Portanto, “a subsidiariedade deve ser vista como princípio pelo

qual as decisões serão tomadas ao nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas” (Farias, 2014, p. 43).

O autor ainda enfatiza que “deve atuar aquele ente federado que se encontra mais próximo do problema, salvo se não tiver condições de fazê-lo; pois nesse caso será substituído supletivamente ou auxiliado subsidiariamente, caso o que detém a competência originária assim o deseje” (Farias, 2014, p. 43).

Entretanto, há grande dissenso quanto à competência para a fiscalização ambiental, imbróglia advindo das dificuldades interpretativas quanto à competência material comum. No entanto, com o advento da Lei Complementar nº 140/2011, buscou-se uma forma de mitigar essa dificuldade, ao passo que no art. 17, caput, a respectiva lei assim prevê: “compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar autor de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada” (Brasil, 2011).

No entanto, a lei apenas confere prioridade ao órgão responsável pelo licenciamento para a atuação fiscalizatória, subsistindo ainda a possibilidade de que “os órgãos ambientais das esferas que não licenciaram o empreendimento exerçam o seu poder de polícia ambiental, pois se trata de competência material comum” (Amado, 2024, p. 110). É que, o art. 17 da LC 140/2011, em seu § 3º, possui uma ressalva que:

[...] o disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput* (BRASIL, 2011).

No entanto, a redação em questão é deveras problemática, sobretudo pela margem interpretativa abrangente que confere ao não deixar claro a atribuição finalística, fazendo remanescer o imbróglia da competência fiscalizatória em matéria ambiental.

Como relata Sarah Carneiro Araújo, a ressalva estabelecida pelo art. 17, § 3º, da LC 140/2011 poderá ocasionar em diversas disputas entre entidades voltadas para a proteção ambiental, bem como em conflitos que atingem o próprio poder de polícia. Ainda que não haja um impedimento para exercício da fiscalização sobre o meio ambiente por outros órgãos,

a previsão normativa enseja em prejuízos para a autonomia das organizações (Araujo, 2013, p. 530).

As instituições ambientais terão as suas ações vinculadas às suas esferas de competência, de modo que a possibilidade de atuação em um cenário mais abrangente restará relacionada somente aos casos em que haja uma iminente ou efetiva ocorrência de destruição do meio ambiente. Ainda assim, nos termos do art. 17, § 2º, LC 140/2011, restará necessária a comunicação imediata aos órgãos efetivamente competentes para realização do licenciamento, em virtude de fatores que, conforme disposto, tenham tornado imprescindível a laboração de outra entidade (Araujo, 2013, p. 530).

Esse contexto, como explica a referida Autora, cria um cenário jurídico em que há um afastamento da cooperação e coordenação entre os órgãos responsáveis pela proteção ambiental (Araujo, 2013, p. 531). Na verdade, resta estabelecida uma espécie de submissão entre diferentes entidades, a partir da noção de a atuação de ente federativo fora de sua esfera de competência fiscalizatória ensejar a necessidade de comunicação imediata do agente responsável.

Importante ressaltar que, o diploma legal em comento não buscou afastar a atuação dos órgãos não primariamente competentes para realização de atividades fiscalizatórias ambientais. Entretanto, naturalmente, o art. 17, § 3º, da LC 140/2011, prevê uma espécie de colocação que deve ser observada. A fiscalização, em primeiro lugar, deve ser realizada pelo órgão responsável pelo licenciamento ou pelo fornecimento de autorização para funcionamento do negócio ou da atividade. Tal dever não é afastado se, por exemplo, ainda não tenha sido concedida o licenciamento (Bim, 2018, p. 93).

A criação de uma ordem fiscalizatória baseada no princípio da subsidiariedade reflete a necessidade de alocação eficiente de competências no Direito Ambiental, respeitando a capacidade de cada órgão em atuar dentro de sua esfera territorial e administrativa. Esse modelo favorece a eficiência e a racionalidade, pois prioriza a atuação das entidades mais próximas das ações ou empreendimentos que necessitam de fiscalização. Como argumentam Farias e Bim (2015), essa abordagem evita sobrecarga de órgãos mais abrangentes e distantes, reservando sua atuação para casos em que os entes locais não possuem condições de realizar suas atribuições. Tal perspectiva fortalece a descentralização e contribui para uma fiscalização mais ágil e eficaz, alinhada aos princípios de governança ambiental.

Um ponto relevante na discussão é a relação entre fiscalização e licenciamento ambiental. O ente que licencia tem um papel privilegiado no acompanhamento do cumprimento das condições impostas, dado que a licença ambiental estabelece os parâmetros específicos de operação do empreendimento, conforme os estudos técnicos realizados, como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Assim, a fiscalização por parte do licenciador não se limita a identificar danos ambientais, mas também a verificar o cumprimento de condicionantes e medidas mitigadoras previstas na licença. Essa abordagem garante a continuidade da proteção ambiental ao longo do ciclo de vida do empreendimento, demonstrando que a fiscalização transcende a mera análise de ocorrências de danos.

Ademais, a dificuldade em distinguir entre dano ambiental e impacto ambiental autorizado destaca a complexidade técnica envolvida na fiscalização. O órgão licenciador, que possui o conhecimento detalhado sobre o EIA e os condicionantes aprovados, está em posição mais qualificada para determinar se uma situação observada configura um descumprimento ou se é compatível com o impacto previamente autorizado. Essa competência técnica reforça a importância de vincular a fiscalização ao órgão licenciador, promovendo maior segurança jurídica e integridade na gestão ambiental. Por isso, a estrutura fiscalizatória ambiental deve ser cuidadosamente articulada, garantindo que cada ente atue dentro de suas competências de maneira integrada e eficiente.

Tal observação, entretanto, não afasta a problemática prevista no art. 17, §3º, da LC 140/2011. Os Autores Paulo Campanha Santana e Márcia Dieguez Leuzinger explicam que, desde o início da tramitação da referida legislação, existem discussões acerca da possibilidade legal de instituição da ordem de preferência delineada. Ainda no ano de 2011, o IBAMA lançou, através de seu Presidente, a Nota Técnica nº 06/2011-GAB/PRESID/IBAMA que indicava a prejudicialidade das disposições legais tratadas para a proteção ao meio ambiente (Santana, Leuzinger, 2023, p. 160).

A citada Nota Técnica foi encaminhada à Ministra de Estado do Meio Ambiente e explicitava a prejudicialidade das previsões contidas na LC 140/2011 para o exercício do poder de polícia pelo IBAMA. Nesse ponto, vale a pena esclarecer que a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) previa que o órgão poderia atuar, em caráter supletivo e cooperativo, com outras entidades que possuíam uma infraestrutura menor para fiscalização de ações relacionadas ao meio ambiente (Santana, Leuzinger, 2023, p. 160).

Nesses termos, o IBAMA levantou que a aplicação do art. 17, § 3º, da LC 140/2011 representaria um possível retrocesso na diligência de matérias ambientais, o que traria prejuízos para o sistema como um todo. Apesar dos esforços do órgão, o mencionado dispositivo não contou com nenhuma alteração, o que fez com que houvesse uma chancela para as questões ora delineadas. Com base nesse cenário, a Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA (ASISBAMA Nacional) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal para discussão sobre o mencionado diploma legal (Santana, Leuzinger, 2023, p. 160).

A Ação recebeu o número 4757 no STF e foi distribuída à então Ministra Rosa Weber. Em resumo, como abordam Paulo Campanha Santana e Márcia Dieguez Leuzinger, a ASISBAMA explicava que a grande maioria dos municípios e estados brasileiros seriam incapazes de exercer em caráter pleno as competências privativas para fiscalização de ações que poderiam trazer prejuízo ao meio ambiente. Assim, as disposições contidas no texto legal iriam em sentido oposto às previsões do art. 225 da Constituição Federal, ante o estabelecimento de um fracionamento nas atribuições conferidas ao Poder Público.

O Autor da ADI nº 4757 abordava, ainda, que o art. 23 da Constituição Federal teria previsto uma competência comum aos órgãos que atuam na defesa ambiental. Entretanto, a LC 140/2021 passaria a tratar sobre uma acepção privativa, o que poderia ensejar na insuficiência de cuidado com o tema por parte dos envolvidos. Tal situação restaria comprovada por um desestímulo à realização de ações voltadas para a fiscalização, dado que, com a atuação da entidade licenciadora, perderia efeito a atuação realizada por outro ente (Santana, Leuzinger, 2023, p. 160).

Diante dos possíveis impactos negativos do art. 17, § 3º, da LC 140/11, bem como de outros dispositivos contidos na mencionada norma, a ASISBAMA optou por pleitear a concessão de medida cautelar que sustasse os efeitos de tais normativos, até o julgamento final da ADI. A Procuradoria-Geral da República, representada no ato pela Procuradora Raquel Elias Ferreira Dodge, se manifestou pela procedência parcial do pedido.

Apenas para que não restem dúvidas, no presente capítulo serão abordados aspectos inaugurais e específicos da ADI nº 4757, no que se refere ao art. 17, § 3º, da LC 140/2011. A discussão sobre os impactos reais e todas as problemáticas lançadas na referida Ação Direta de Inconstitucionalidade serão melhor abordadas no capítulo seguinte, entretanto, diante da

importância da análise empreendida pela Suprema Corte sobre o mencionado artigo, mostra-se imprescindível que sejam lançadas as discussões inaugurais sobre o tema neste momento.

Quanto à inconstitucionalidade do artigo em debate, a PGR apontou que a previsão contida no art. 17, § 3º, da LC 140/2011 iria contra ao dever de máxima proteção ao meio ambiente. Tal entendimento estaria pautado na observação de que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão competente poderia trazer prejuízos, dado que, nem sempre, a fiscalização realizada por tal entidade seria a mais benéfica ao biosistema.

De acordo com a PGR, na ocasião de atuação de mais de um órgão ambiental na análise de determinado caso, deveria prevalecer a fiscalização que se mostrasse mais efetiva para a repressão às lesões ao ecossistema. Caso se adotasse um posicionamento contrário, restaria como violado o princípio da vedação da proteção deficiente. Inclusive, o parecer apresentado na ADI nº 4757, citava julgado do STF que teria consagrado tal premissa (ADI 4.066/DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJ 6/3/2018).

Em sentido diverso ao previsto no dispositivo em comento, a PGR apontava em seu parecer que deveria prevalecer o auto de infração lavrado pelo órgão que seria capaz efetivamente de restringir ou afastar potencial dano ao meio ambiente. Assim, não guardaria consonância com as previsões contidas na Constituição Federal, a ordem de preferência lançada no art. 17, §3º, da LC 140/2011.

Durante o julgamento da ADI nº 4757, os Ministros do STF julgaram parcialmente procedentes os pedidos relacionados pela ASISBAMA, no que se refere ao art. 17, § 3º, da LC 140/2011. Consagrou-se o entendimento de que a ordem de prevalência sobre o auto de infração lançado pelo órgão originalmente competente para realização do licenciamento ou autorização ambiental, não deveria afastar o exercício da competência supletiva por outras entidades da federação, desde que restasse consagrada uma insuficiência ou uma omissão na tutela do meio ambiente.

Nos termos do voto da Ministra Relatora Rosa Weber, a análise acerca da constitucionalidade do citado normativo perpassaria por três acepções jurídicas diversas: i) a adoção do federalismo cooperativo pela Constituição Federal; ii) as previsões contidas no direito fundamental ao meio ambiente e iii) a interpretação acerca das previsões da LC 140/2011. Há o estabelecimento de que o dever-poder de fiscalização ambiental, previsto nos arts. 23, VI e VII, e 225, § 1º, da CF, ensejaria a necessidade de operação em conjunto dos entes federados, ainda que haja uma duplicidade de atuação.

Nesses termos, a existência de uma noção de prevalência de algum auto de infração em detrimento de outro, apenas em virtude de uma ordem de competência, iria em sentido contrário à efetiva proteção do meio ambiente. Isso, de acordo com a Ministra Relatora Rosa Weber, ocorreria, por conta da impossibilidade de instauração de uma competência normativa para licenciamento ou autorização, em sentido contrário às capacidades estruturais, coercitivas e institucionais das entidades envolvidas em tais ações.

A Ministra Relatora, ainda, cita como exemplo, a hipótese em que o IBAMA e outro órgão competente para licenciamento ou autorização, em caráter cooperativo, lavram autos de infração diversos para uma mesma situação que enseje dano ambiental. Dentro das previsões do art. 17, § 3º, da LC 140/2011, deveria prevalecer o documento editado pelo órgão que, inicialmente deteria competência para realização do ato, mesmo que o ente fosse incapaz de garantir a imputação efetiva de uma sanção e/ou apuração dos fatos.

A escolha pelo ente que detenha uma competência estática prevista em norma não guardaria amparo com a lógica constitucional de tutela do meio ambiente. Ademais, se teria um afastamento da lógica do próprio federalismo cooperativo, como abordou o voto vencedor. Assim, foi conferida a interpretação ao dispositivo normativo no sentido de que deveria prevalecer o auto de infração lavrado pelo órgão inicialmente competente para licenciamento e fornecimento de autorização ambiental, não afastada a possibilidade de atuação supletiva de outro órgão federativo, caso comprovada insuficiência ou omissão fiscalizatória. Essa disposição guardaria consonância com os princípios da subsidiariedade e configuração supletiva do desenho constitucional de proteção ao meio ambiente.

O Acórdão do STF, então, parece encontrar proteção nas previsões tratadas pela doutrina. Como anotam Paulo Campanha Santana e Márcia Dieguez Leuzinger, as previsões contidas no art. 17, § 3º, da LC 140/11, poderiam ocasionar em sérios riscos ao meio ambiente, em virtude dos seguintes fatores: i) ausência de estrutura adequada para realização de fiscalização por diversos entes federativos; ii) instituição de sanções em montantes irrisórios, o que seria insuficiente para cessar práticas que violem o ecossistema brasileiro; iii) inexistência de estrutura para cobrança de dívidas ambientais e para análise da eficiência das ações empreendidas pelos órgãos competentes e iv) execução precária das ações por grande parte dos municípios (Santana, Leuzinger, 2023, p. 161).

Os referidos Autores já consagravam a inconstitucionalidade circunstancial do art. 17, § 3º, da LC 140/11, o que deveria ensejar a atuação do STF no feito. De qualquer modo, não

seria possível finalizar o presente capítulo sem esclarecer que, alguns autores, como Eduardo Fortunato Bim, não iam de encontro ao entendimento consagrado pela Suprema Corte Brasileira e por Paulo Campanha Santana e Márcia Dieguez Leuzinger. Para tais teóricos, as previsões contidas no normativo seriam apenas uma manifestação do princípio da eficiência no contexto estatal (Bim, 2018, p. 94).

A possibilidade de atuação na esfera fiscalizatória por diversos entes federativos, como estabelece Eduardo Fortunato Bim, ocasionaria uma sobreposição de funções, o que ensejaria um dispêndio desnecessário de recursos materiais e humanos públicos. A ordem de prevalência do auto de infração prevista no art. 17, § 3º, da LC 140/11 poderia, nesses termos, garantir maior eficiência e economicidade. De modo que haveria uma verdadeira consagração do princípio da subsidiariedade que acarreta a noção de que a União deve voltar esforços apenas para aquelas competências que não possam ser melhor executadas pelos estados e municípios (Bim, 2018, p. 94).

Eduardo Fortunato Bim indica que seria falacioso o argumento de que a fiscalização exercida por várias entidades ao mesmo tempo consagraria a proteção ao meio ambiente. Tal noção decorreria do fato de que a sobreposição de atuação ensejaria uma redução da eficiência dos órgãos públicos, o que geraria um cenário em que vários entes se voltariam para um mesmo problema, enquanto diversos outros permaneceriam sem qualquer supervisão. Ademais, essa sistemática poderia causar conflitos entre instituições, mudando o foco da proteção para a resolução de embates administrativos.

Entretanto, nota-se que uma atuação desse tipo poderia ocasionar no longo prazo uma inércia dos entes, seja pela extensão dos conflitos existentes, ou pela atuação complicada em um cenário de ausência de delimitação de competências. Além disso, o bem jurídico tutelado, qual seja, a preservação do meio ambiente restaria prejudicada pelo aumento da judicialização dos conflitos envolvendo competências, movidos tanto pelo administrado ou pelos próprios entes.

Apesar do entendimento delineado pelo mencionado doutrinador, a edição do mencionado artigo, como consagrado pelo próprio STF, parece ter sido marcada por problemáticas conjunturais e reais que afastariam a verdadeira proteção do ecossistema brasileiro. Portanto, o delineamento conferido pela Suprema Corte pode ter sido importante para esclarecer dúvidas doutrinárias e situacionais quanto à atuação supletiva dos entes federativos em relação às ações fiscalizatórias em matéria ambiental. No entanto, como será

abordado no capítulo seguinte, o encaminhamento feito no julgamento da ADI, foi incapaz de sanar toda a problemática envolvida na LC 140/11.

Outro ponto que merece ser esclarecido neste contexto é quanto à dinâmica fiscalizatória estabelecida pela LC 140/2011. Bim (2024, p. 91-92), explica que, no caso da fiscalização administrativa ambiental, não há que se falar, sob nenhuma hipótese, de prevalência do auto de infração de ente que não seja o originalmente competente para fiscalizar. Isto é, havendo a fiscalização subsidiária por inércia ou omissão do ente originalmente competente, quando este efetivamente atuar no caso concreto, a ação do ente de competência subsidiária deve cessar imediatamente, ficando ao crivo do ente competente convalidar os atos praticados até então ou revogá-los.

Entretantes, a mesma inteligência se aplica quanto à prevalência do auto de infração, que, no caso concreto, deverá prevalecer o do ente que tem a competência originária de licenciar, por dicção do art. 17, § 3º da LC 140/2011, esse é o posicionamento da AGU e do IBAMA exarado na OJN 48/2013:

[...] em nenhuma hipótese, deve-se admitir a prevalência da opinião técnica do órgão fiscalizador supletivo sobre a do órgão licenciador-fiscalizador primário, seja na situação de lavratura de dois autos de infração pela mesma hipótese de incidência, seja na situação em que o segundo, cientificado pelo primeiro da lavratura do AI, dele discorda e justifica tecnicamente posição pela inocorrência da infração (OJN 49/2013/PFE-IBAMA/PGF/AGU, itens 27-28).

Nesse sentido, Bim (2024, p. 90), explica que não é necessário que ente originalmente competente, isto é, o licenciador-fiscalizador, lavre de fato um auto de infração para que este prevaleça sobre a do fiscalizador supletivo. Nesse caso, é suficiente uma manifestação expressa do primeiro pela ausência de infração para que o auto de infração lavrado pelo segundo seja insubsistente.

Há, no âmbito da literatura, como explica Bim (2024, p. 91), aqueles que discordam da insubsistência apontada acima, considerando que haveria a necessidade de um questionamento judicial do ente originalmente competente, quando o ente subsidiário tenha lavrado auto de infração no caso concreto. No entanto, Bim explica que essa dinâmica contraria a razão de ser da LC 140/11, sobretudo pelo fato de ela ter estabelecido uma regra clara de preponderância.

Não há, no caso concreto, em virtude da Lei em questão, nenhuma regra de completude ou de quantificação da aplicação de sanções. Quanto a isso, Bim (2024, p. 92), explica que:

Também não existe qualquer distinção sobre a espécie ou a quantificação da sanção aplicada, ainda que o órgão competente tenha aplicado menos sanções do que o outro. Se o ente não licenciador ou autorizador entender que a proteção pelo auto de infração não foi suficiente, deve buscar o Judiciário para impor seu ponto de vista, não podendo se valer do auto de infração. Essa solução de a autoridade administrativa respeitar a solução legal, podendo ir ao Judiciário em caso de discordância, foi prestigiada pelo STF (ADC 66) em questão tributária, na qual admitiu que decisão judicial afastasse a solução legal se surgisse motivo para tanto. Entretanto, com o julgamento da ADI nº 4757, essa exigência não ficou mais clara, sendo objeto de embargos de declaração pela AGU que foram rejeitados.

Importante considerar, nesse contexto, como explica Bim (2024, p. 92), que o STJ já estava admitindo autuações do ente subsidiário, isto é, aquele que não é o licenciador, no caso de inércia ou omissão do ente primário, no entanto, a corte delimita que “se houvesse auto do órgão ambiental do órgão primário, haveria o vedado *bis in idem*”. O autor esclarece que:

Não existir auto de infração não significa omissão ou inércia do ente primário, porque este pode ter entendido que não está caracterizado o ilícito administrativo, ambiental. Essa é a razão pela qual deve haver uma interlocução prévia a formalizada antes do ente não primariamente competente autuar fato que esteja sob a competência licenciatória de terceiro: descobrir se houve omissão ou se está diante de divergência de interpretação, cenário no qual a autocontenção do ente não primário é de rigor.

A ADI nº 4757 chancelou esse diálogo prévio ao estipular nos julgamentos dos embargos de declaração que “a autuação dos órgãos ambientais deve ser coordenada, em âmbito administrativo”.

Portanto, pode-se dizer que a interpretação consolidada da Lei Complementar 140/2011, reforçada pelo posicionamento da AGU, IBAMA já apresentada quando referenciamos a OJN 049/2013, e pelo entendimento jurisprudencial do STJ, evidencia a necessidade de respeito à competência originária do ente licenciador-fiscalizador, vedando a prevalência de autuações de entes supletivos quando há manifestação expressa do órgão primário pela inexistência da infração.

Assevera-se que a atuação de um ente subsidiário deve cessar diante da atuação do órgão competente, sendo este o responsável por convalidar ou revogar eventuais autos de infração lavrados. A ausência de autuação pelo ente primário não implica automaticamente omissão ou inércia, pois pode decorrer de uma interpretação técnica distinta sobre a inexistência do ilícito ambiental. Nesse sentido, a exigência de um diálogo prévio entre os

entes envolvidos reforça a segurança jurídica e evita conflitos desnecessários, respeitando a lógica de distribuição de competências estabelecida pela legislação.

### **3. COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA SUPLETIVA NO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO**

#### **3.1 ANTES E DEPOIS DA LC 140/2011**

O contexto histórico e normativo em que se insere a LC 140/2011 é fundamental para entender a problemática e os impactos da mencionada legislação no ordenamento jurídico brasileiro. Desse modo, no presente tópico serão apresentados os principais eventos que antecederam a edição da citada lei complementar, bem como as modificações introduzidas por tais ditames legais dentro do contexto da ação fiscalizatória ambiental.

Paulo de Bessa Antunes relata que, durante o regime militar introduzido no Brasil em 1964, a pressão externa e interna, fez com que o país se visse diante de uma necessidade de introdução de uma política de proteção ambiental. Na época, as campanhas dos governantes se voltavam para um aumento de práticas industrializantes e extrativistas, com o aumento desenfreado da produção em massa. Essa introdução de mecanismos que buscavam um desenvolvimento desenfreado fez com que os danos ao meio ambiente se tornassem palpáveis (Bessa, 2024, p. 59).

O referido autor explica que, em virtude de tal cenário e das conseqüentes novas políticas internacionais sobre o tema, se mostrou necessária a promulgação de uma legislação brasileira que tratasse, ao menos com um intuito formal, sobre a proteção do meio ambiente. O crescimento desenfreado do país foi observado, com sensibilidade, na cidade de Brasília. Com a urbanização sem precedentes da área, a população brasiliense passou a sofrer com uma ausência de infraestrutura de saneamento básico, o que gerava prejuízos para a saúde pública. Com isso, publicou-se a Lei nº 5.027/66 que foi denominada como Código Sanitário do Distrito Federal.

Embora a mencionada legislação contasse, principalmente, com informações sobre as práticas que deveriam ser adotadas para resolução da questão de ausência de uma infraestrutura de Saneamento Básica em Brasília, o normativo previa, ainda, determinações voltadas para o combate à poluição. A conceituação de poluição, por si só, foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, através da edição do Decreto-Lei 303/67. O texto foi responsável também por criar um Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental que foi editado, também, levando em consideração as disposições contidas no Ato Institucional 4 de 1966 (Bessa, 2024, p. 59).

Durante a década de 70, Paulo de Bessa Antunes aborda que os militares publicaram dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II). A edição dos documentos não conseguiu ignorar a situação ambiental brasileira, de modo que havia previsão expressa acerca do aumento da devastação ambiental e da poluição no país. O PND II, inclusive, previa metas para a redução da contaminação do meio ambiente. Dessa forma, determinava-se que deveria ocorrer uma conciliação entre a rápida industrialização do país e o uso racional de recursos ambientais, com o objetivo de estabelecer uma renovação de tais atributos.

Apesar das previsões contidas nos PNDs I e II, o governo militar deixou de adotar práticas concretas para a proteção do meio ambiente. A insuficiência de disposições normativas nesse sentido, fez com que os estados que contavam com um grau mais alto de industrialização tentassem suplementar a legislação do governo central. Por isso mesmo, no ano de 1968, o governo do estado de São Paulo concebeu a CETESB, por meio do Decreto 50.079/68. Sete anos depois, o Rio de Janeiro institui a Fundação Estadual de Engenharia do Meio-Ambiente (FEEMA), através do Decreto-Lei 39/1975 (Bessa, 2024, p. 59).

Outras normatizações foram adotadas pelos diversos estados brasileiros, entretanto, com o intuito de garantir uma objetividade ao presente texto, se passará a tratar sobre o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) que inaugura uma conjuntura coordenada para defesa ambiental no país. As raízes da criação do SISNAMA remontam à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, mencionada acima. Com a introdução no ordenamento jurídico brasileiro do texto assinado no citado evento, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), através do Decreto nº 73.030/73 (Bessa, 2024, p. 59).

A SEMA representou um marco inicial na estruturação da política ambiental brasileira, priorizando a conservação ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais. Subordinada ao Ministério do Interior, a SEMA tinha como objetivo primordial a formulação de diretrizes e a implementação de ações que garantissem a preservação do meio ambiente brasileiro. Posteriormente, com a promulgação da Lei 6.938/81, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) foi instituído como uma estrutura integrada e descentralizada para articular as ações dos diversos entes federativos na proteção ambiental, reforçando os compromissos assumidos inicialmente pela SEMA (Bessa, 2024, p. 60).

A Lei 6.938/81 não apenas criou o SISNAMA, mas também instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que delineou diretrizes estratégicas para compatibilizar

o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental. Segundo Paulo de Bessa Antunes, os objetivos da PNMA vão além da preservação e melhoria do meio ambiente, incorporando a recuperação da qualidade ambiental e assegurando condições para o desenvolvimento socioeconômico sustentável. Essa abordagem busca conciliar o crescimento do país com os interesses da segurança nacional e a dignidade da vida humana, destacando a importância do equilíbrio entre as dimensões social, econômica e ecológica (Bessa, 2024, p. 64).

Os princípios da PNMA, detalhados nos artigos 2º e 4º da legislação, ilustram o alcance abrangente dessa política. Entre os objetivos centrais, estão a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação ambiental, a definição de áreas prioritárias para ações governamentais e a imposição de responsabilidades aos poluidores e predadores ambientais. Além disso, destaca-se o incentivo à pesquisa e à difusão de tecnologias sustentáveis, bem como à conscientização pública sobre a preservação ambiental. Essas diretrizes não apenas reforçam a integração entre os diferentes níveis de governo, mas também promovem a responsabilização coletiva na busca por um desenvolvimento sustentável e pela manutenção do equilíbrio ecológico essencial à vida (Bessa, 2024, p. 64).

Sobre o tema, são importantes os esclarecimentos lançados por Paulo de Bessa Antunes (Bessa, 2024, p. 64):

A PNMA foi instituída com os objetivos de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar ao País condições de desenvolvimento socioeconômico, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana. É política ambiciosa. Além dos objetivos traçados pelo artigo 2º da PNMA, o seu artigo 4º estabelece uma lista mais ampla de objetivos: (1) compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; (2) definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; (3) estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; (4) estabelecimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional dos recursos ambientais; (5) difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, a divulgação de dados e informações ambientais e a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; (6) preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; (7) imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização dos recursos ambientais com fins econômicos. (Bessa, 2024, p. 64)

A PNMA introduz princípios que devem ser observados na gestão do meio ambiente brasileiro. Podem ser citados: i) possibilidade de fiscalização e necessidade de planejamento

dos recursos ambientais; ii) atuação governamental para proteção do meio ambiente; iii) introdução da noção do equilíbrio ecológico como um patrimônio público voltado para o uso coletivo; iv) gerenciamento e zoneamento de ações potencialmente poluidoras; v) fomento ao desenvolvimento tecnológico e científico e vi) recuperação e cuidado de áreas ameaçadas e/ou degradadas (Bessa, 2024, p. 64).

O Sisnama é composto por um órgão superior, um conselho deliberativo e consultivo (Conama), dois órgãos executores (Instituto Chico Mendes e IBAMA) e por um órgão central. Além disso, existem entidades seccionais e locais que atuam em conjunto com os citados, apesar de cada um deles possuir funções próprias. Esse sistema, como será delineado a seguir, foi recepcionado pela Constituição Federal e representa um importante aspecto sobre o sistema fiscalizatório brasileiro em período anterior à LC 140/2011 (Bessa, 2024, p. 65).

A Constituição de 1988 foi considerada por alguns ambientalistas como uma “Constituição Verde”, dado que haveria um enfoque na proteção do meio ambiente e gestão do uso dos recursos naturais. No texto normativo há um capítulo dedicado integralmente para a proteção ambiental, o que reflete a preocupação da época com a natureza, em sentido geral. Nesse sentido, os arts. 23, VI e VII da CF dispõem acerca das competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteção do meio ambiente, combate à poluição e preservação das florestas, fauna e flora (Brito, 2014, p. 113).

Os artigos 24, VI e VII da Constituição Federal estabelecem uma competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislação sobre matérias que envolvam florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como proteção do patrimônio paisagístico. De acordo com Felipe Pires Muniz de Brito, a repartição de competências entre as referidas entidades decorreria da própria importância da proteção ambiental.

Essas previsões serviram, ainda, para iniciar o federalismo cooperativo no país. Isto é, a harmonia entre os diversos entes federativos que, por meio de suas autonomias constitucionais, serão capazes de atuarem em diferentes frentes para asseguramento da economia de recursos humanos, financeiros, administrativos e científicos, a fim de que seja possível atingir uma eficiência administrativa (Alves, França, 2020, p. 5). Acontece que, no dia a dia, tais disposições ensejavam divergências entre os membros da federação, o que impedia a perfeita execução da política ambiental brasileira.

Como aborda Brito (2014), a federalismo cooperativo instituído pela Constituição Federal em relação à proteção ambiental foi alvo de diversos conflitos positivos e negativos. Tais acontecimentos estavam relacionados a uma ausência de delimitação sobre a atribuição dos entes federativos para atuação em relação ao tema. A necessidade de uma divisão de competências ambientais visava justamente garantir respeito à autonomia federativa, por meio da harmonia entre os entes federativos.

É nesse contexto em que a Lei Complementar nº 140/2011 se insere. Apesar do normativo ter sido editado anos depois da promulgação da Constituição Federal, os conflitos existentes entre os órgãos federativos para a proteção do meio ambiente ensejaram a necessidade de edição de uma legislação que fosse capaz de definir, em caráter geral, como deveria ser praticada a cooperação ambiental (Alves, França, 2020, p. 5).

O papel da referida norma seria definir, de forma objetiva e clara, os papéis que deveriam ser interpretados pelos entes federativos para exercício das tarefas envolvidas na política ambiental nacional. Desse modo, as previsões contidas no art. 225, caput, da CF não deveriam ser analisadas como uma divisão equânime e, muito menos, de interferência ilimitada, dado que nem todos os órgãos teriam a mesma capacidade de atuação e não poderiam interferir na autonomia dos outros envolvidos (Brito, 2014, p. 115).

O art. 225, caput, da CF trata sobre o direito dos cidadãos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, o que importaria na atuação do Poder Público e da coletividade para defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Tal aspecto constitucional deveria ter sido considerado também pela LC 140/2011 para edição do texto normativo.

Acontece que, como tratado no capítulo anterior, a edição da LC 140/2011 veio marcada por polêmicas, até mesmo antes da sua promulgação. Como exemplo, cita-se o envio de Nota Técnica à Ministra de Estado do Meio Ambiente explicando que a minuta do texto normativo poderia provocar uma prejudicialidade ao exercício do poder de polícia pelo IBAMA (Santana, Leuzinger, 2023, p. 160). Ademais, como esclarecido por Felipe Laurêncio de Freitas Alvez e Lucyléa Gonçalves França, as previsões contidas na citada legislação ensejaram mais questionamentos e dúvida sobre a aplicação do federalismo cooperativo em matéria ambiental.

Um exemplo, seria a disposição contida no art. 17 da LC 140/2011 que estabelecia que o órgão responsável pelo licenciamento ou autorização seria competente para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada. Em seu parágrafo terceiro, contudo, o artigo previa que a definição da competência não impediria o exercício pelos entes federativos da atribuição de fiscalização de tais ações (Alves, França, 2020, p. 6).

Haveria, então, uma dificuldade em entender a quem de fato competiria a atividade fiscalizatória sobre determinadas atividades poluidoras. Alguns Autores, como José Afonso da Silva, apontavam que, diante da competência comum de todos os entes públicos para proteção ao meio ambiente, seria possível a aplicação de sanções por infrações ambientais por todos eles. Já outros, como Edis Milaré, estabeleciam a necessidade de aplicação do princípio da subsidiariedade, de forma que o exercício da competência pelos Estados, União, Municípios e Distrito Federal restaria relacionada ao interesse e preponderância da atuação de cada um dos entes federativos (Alves, França, 2020, p. 6).

Essas contrariedades e dificuldades de implementação da LC 140/2011, inclusive, culminaram na apresentação ao Supremo Tribunal Federal de Ação Direta de Inconstitucionalidade pela ASIBAMA NACIONAL. As principais questões que envolvem esta ação serão tratadas no tópico seguinte. Contudo, para o que aqui importa, é imprescindível deixar claro que, apesar de a legislação buscar trazer mais segurança para o exercício das competências fiscalizatórias e protetivas relacionadas ao meio ambiente, na realidade, não foi possível atingir esses objetivos.

Assim, em que pese a importância da LC 140/2011, a legislação, de certo modo, ensejou mais dúvidas e tornou a questão da competência para atuação em questões ambientais no Brasil mais complexa. De qualquer forma, a partir do contexto histórico lançado acima, é possível compreender, com mais clareza, os fatores que ensejaram a edição do normativo e os impactos reais de seus dispositivos no Brasil.

Para além das dúvidas e conflitos trazidos pela LC 140/2011, há ainda casos em que os Tribunais brasileiros ignoram a sua existência, proferindo decisões deveras contraditórias com a sua matriz normativa. É o caso de um julgamento da 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, no qual a desembargadora relatora manteve decisão que havia

declarado inválida uma licença de construção concedida pela Prefeitura de Tibau do Sul a uma empresa da área de construção civil. Ocorre que a referida empresa estava realizando a construção em uma APP circunscrita à praia de Pipa, e a sentença proferida pelo juízo da 2ª Vara da Comarca de Goianinha determinou a anulação do alvará.

O entendimento da desembargadora relatora, ao confirmar a decisão originária, foi de que, a competência para o licenciamento de obras em APPs pertencia ao IBAMA, conforme previsão da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal Brasileiro), e não à prefeitura como ocorreu no caso concreto. No entanto, à luz da Lei Complementar 140/2011, que parece ter sido ignorada pela magistrada, a decisão é equivocada (TJRN, 2024).

O erro na decisão da desembargadora reside na interpretação equivocada da competência para o licenciamento ambiental em APPs, desconsiderando o disposto na LC nº 140/2011, que regula a repartição de competências entre os entes federativos no âmbito da proteção ambiental. A referida norma, ao tratar das competências dos entes federativos, estabelece em seu art. 9º, inciso XIV, que cabe ao município licenciar empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, incluindo aqueles que se situem em APPs, desde que não estejam sob a competência exclusiva da União ou dos Estados.

Ao afirmar que a competência seria do IBAMA, a desembargadora aplicou de forma inadequada o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), ignorando que a LC 140/2011 tem o papel de organizar as competências ambientais em um sistema cooperativo, especificando que o IBAMA só atua no licenciamento de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional (art. 7º, XIV, da LC 140/2011). No caso concreto, não há indícios de que o empreendimento tenha esse alcance. Portanto, a decisão deveria ter considerado se o impacto era local, o que justificaria a competência do município, conforme prevê a LC 140/2011.

Além disso, ao invalidar a licença concedida pela Prefeitura de Tibau do Sul com base em uma suposta incompetência municipal, sem analisar o impacto ambiental específico do empreendimento, a decisão ignorou a lógica de federalismo cooperativo prevista na LC 140/2011. Essa abordagem desarticulada fragiliza a segurança jurídica e vai de encontro à norma que busca definir com clareza as competências dos entes federativos, evitando conflitos e judicializações desnecessárias.

Além disso, há dois casos que foram discutidos após a decisão da ADI 4757 DF, que demonstram contrariedade tanto aos termos da ADI quanto à própria Lei Complementar 140/2011. É o caso do julgado do TRF1 em ação que versava sobre impacto indireto de empreendimento em terra indígena, aduzindo ser de competência do IBAMA por tal fato, ignorando o que prevê o art. 7º inciso XIV da LC 140/2011. Além desse, há o questionamento suscitado pelo Partido Verde, em sede da ADPF 1104 PA, quanto a constitucionalidade do licenciamento ambiental por parte dos municípios quanto ao garimpo de ouro, ainda que esteja localizado em seu território, ignorando a previsão do art. 9º, inciso XIV, alínea “a”.

O caso envolvendo a competência administrativa para o licenciamento ambiental do projeto de mineração da Belo Sun, situado na região do Xingu, traz à tona debates sobre os impactos ambientais indiretos e a repartição de competências entre entes federativos. A ação civil pública, interposta pelo Ministério Público Federal (MPF), objetivava anular os atos praticados pelo órgão estadual de meio ambiente (Sema-PA) e transferir o licenciamento para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). A controvérsia central residiu na interpretação dos critérios legais que determinam a competência federal, estadual ou municipal em processos de licenciamento ambiental, especialmente quando estão em jogo impactos em terras indígenas e em áreas de interesse nacional (TRF 1, 2023).

A 6ª Turma do TRF-1, ao manter a sentença de primeiro grau, reafirmou a competência do Ibama para analisar e revalidar as licenças concedidas, reconhecendo os impactos significativos e a sinergia entre o empreendimento da Belo Sun e a Usina Hidrelétrica de Belo Monte. O relator, desembargador federal Jamil Rosa de Jesus Oliveira, destacou que o art. 225 da Constituição Federal e a Lei Complementar nº 140/2011 preveem a competência comum entre União, Estados e Municípios para a proteção do meio ambiente, mas que a competência federal é justificada em situações de impacto interestadual ou direto sobre terras indígenas. A decisão considerou que os impactos cumulativos na região justificavam a atuação supletiva do Ibama (TRF 1, 2023).

Os argumentos dos apelantes variaram desde a alegação de incompetência da Justiça Federal, feita pela Belo Sun, até a defesa do Estado do Pará de que o licenciamento deveria permanecer no âmbito estadual. Por outro lado, o MPF e as associações indígenas sustentaram que o processo administrativo estadual era nulo, dada a ausência de estudos suficientes sobre os impactos às comunidades indígenas. O tribunal, no entanto, manteve a validade dos atos

administrativos já realizados, evitando sua anulação integral, mas condicionou sua continuidade a uma reavaliação pelo Ibama, preservando o princípio da eficiência administrativa e evitando duplicidade de esforços (TRF 1, 2023).

A decisão do STF, em sede do RE 1.379.751 PA, que confirmou o posicionamento do TRF-1 é equivocada, pois contraria diretamente o disposto no art. 7º, inciso XIV, da Lei Complementar nº 140/2011, que estabelece como competência exclusiva dos Estados o licenciamento ambiental de empreendimentos localizados em seus territórios, salvo quando houver impacto direto em terras indígenas ou áreas de abrangência federal. No caso em questão, a discussão se baseou em impactos supostamente indiretos em terras indígenas, sem qualquer demonstração efetiva desses efeitos, o que evidencia uma extrapolação do critério legal. A decisão desconsidera que o art. 13 da mesma lei veda a assunção de competências por outro ente federativo sem a comprovação de incapacidade ou omissão do ente originalmente competente. Ao fixar a competência federal com base em impactos indiretos não comprovados, o STF cria uma interpretação expansiva e desproporcional que fragiliza o pacto federativo e deslegitima a autonomia dos Estados no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, gerando insegurança jurídica na definição das competências ambientais, além de fragilizar ainda mais a própria LC 140/2011.

Há também o caso do Partido Verde, que ingressou no STF contra normas do Estado do Pará requerendo a impossibilidade de licenciamento, pelos municípios, de atividades de Garimpo. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1104, o Partido Verde questionou a constitucionalidade das Resoluções 107/2013, 120/2015 e 162/2021 do Conselho do Meio Ambiente do Estado do Pará (COEMA). Essas normativas delegam aos municípios a competência para o licenciamento ambiental de atividades de impacto ambiental local, incluindo lavras garimpeiras de até 500 hectares. Segundo o requerente, essa classificação contraria a Constituição Federal, uma vez que o garimpo, especialmente de metais preciosos como ouro, possui impactos que transcendem o âmbito local, afetando as populações indígenas, suas terras e as unidades de conservação da Amazônia. (Brasil, 2024)

O Partido Verde destaca que a legislação nacional estabelece limites mais restritivos para o regime de permissão de lavra garimpeira, fixando em 50 hectares a área máxima para requerentes individuais e em 1.000 hectares para cooperativas de garimpeiros. Assim, a permissão de lavras de até 500 hectares por meio de resolução estadual seria desproporcional

e desarrazoada, violando a divisão de competências constitucionais e comprometendo o dever de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, argumentou que a intensificação da atividade garimpeira, favorecida pela delegação de competência aos municípios, tem gerado impactos cumulativos negativos na Amazônia, o que demonstra a inadequação técnica e jurídica das resoluções impugnadas (Brasil, 2024).

O Partido Verde sustou ainda que a delegação da competência para o licenciamento de lavras garimpeiras aos municípios, especialmente no caso do garimpo de ouro, é inconstitucional. Essa delegação desconsidera a dimensão dos impactos ambientais e sociais dessa atividade, que ultrapassam o âmbito local e demandam uma regulamentação e fiscalização mais rigorosas por parte de entes estaduais ou federais. Dessa forma, o Partido buscou a declaração de inconstitucionalidade das resoluções impugnadas, com o objetivo de assegurar a proteção adequada ao meio ambiente, às populações indígenas e às unidades de conservação na região amazônica, em consonância com os preceitos fundamentais da Constituição Federal (Brasil, 2024).

No caso em questão, há uma busca por impedir que haja, por parte dos municípios, o licenciamento de atividades de garimpo de ouro, com base em alegações como de impactos que extrapolam a localidade do referido município. O processo ainda não foi julgado pelo relator, Ministro Luiz Fux, no entanto, foram solicitadas diligências relacionadas à apresentação de informações, por diversos órgãos, sobre o garimpo no Estado do Pará. Sem adentrar nas minúcias da discussão, o ponto alto do processo está relacionado à tentativa do Partido Verde de inviabilizar, ou deturpar, o comando normativo da Lei Complementar 140/2011, que é clara ao estabelecer que é ação administrativa dos Municípios, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou passam causar impactos em âmbito local, conforme comando do art. 9º, inciso XIV, alínea “a”.

Esse tipo de discussão, conforme demonstrado no caso da prefeitura de Timbau do Sul no Rio Grande do Norte, e que se repete no caso do Pará, apresenta uma clara ofensa ao texto legal, numa tentativa forçada de deturpar competência concretamente delimitada. O risco de decisões favoráveis a questionamentos como esse é o de permitir que as decisões judiciais fragilizem o comando normativo que expressam a vontade do legislador, e flagrante violação de poder e até mesmo ativismo. Ao criar questionamentos com pedidos que contrariam o comando normativo, as partes estão fragilizando o ordenamento jurídico posto, e ao decidir em sentido favorável, a decisão é flagrantemente *contra legis*.

Existem sim situações que são postas sob o questionamento judicial, como no caso da ADI 4757 – DF, que será a seguir pormenorizada, mas que teve sua razão em conflito criado pela dificuldade interpretativa da norma. No entanto, os casos acima analisados não demonstram esse tipo de dificuldade, em verdade, o texto normativo é claro quanto à delimitação de competência, o que se tente é deturpá-la, como já foi mencionado.

Após a apresentação dos casos em questão que demonstram clara violação ou ignorância da LC 140/2011, torna-se evidente o descompasso jurisprudencial em relação à competência comum, que mesmo positiva na Constituição Federal, é violada cabalmente. Explica o professor Paulo Leme Machado (2013, p. 187), que, as Leis complementares que regulamentam o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, dentre elas a LC 140/2011, não tem por objetivo transformar as competências comuns em privativas, únicas e especializadas. Longe disso, acaso fosse essa a intenção deveria haver emenda à Constituição, mas não é o caso.

Em verdade, a competência comum pressupõe uma colaboração em relação à atuação atinente aos temas elencados no art. 23 da CF. Portanto, não se pode admitir que haja uma administração separatista entre União, Estados e Municípios. Pela própria acepção do termo “comum”, é razoável que se compreenda o dever de atuação conjunta dos entes (Machado, 2013, p. 187).

No entanto, na prática cotidiana, pela dificuldade de estabelecer uma regra de predominância, o que foi visto tanto na LC 140/2011, que deixou de prever, quanto na ADI 4757 – DF, que tentou, sem sucesso, sanar essa “omissão”, verifica-se conflitos relacionados à atribuição de atuar no caso concreto. Mas para além disso, há ainda uma dificuldade maior, relacionada aos erros interpretativos relacionados às competências que são taxativamente delimitadas, como no caso da competência dos entes nas três ações judiciais acima apresentadas, que demonstram flagrante desobediência a um comando normativo posto, o que vai além de uma falha interpretativa (Machado, 2013, p. 187).

### 3.2 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.757/2012 – DF

A ASIBAMA NACIONAL (Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e PECMA), em 09 de abril de 2012, ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei Complementar nº 140/2011, alegando que esta padecia de vícios de inconstitucionalidade (STF, 2012).

Na argumentação tecida pela ASIBAMA, a nova lei culminou na mitigação de atribuições da União para a defesa do meio ambiente. Na dicção da entidade, a tutela ambiental restou prejudicada com o estabelecimento de competências ambientais privativas para os Estados, DF e Municípios, aduzindo despreparo da maioria desses entes e o impedimento de atuação supletiva da União como ocorria no cenário legislativo anterior. Eles argumentaram também que, a supletividade estabelecida pelo inciso III, do art. 6º, da Lei nº 9.985/2000 e § 3º, do art. 10, da Lei nº 6.938/81, permitiam a atuação da União, pelo IBAMA, em todas as hipóteses em que havia o descumprimento da legislação relativa ao meio ambiente (STF, 2012).

A entidade defendeu que além de mitigar as atribuições da União, a nova legislação promoveu uma segregação das atribuições a ponto de prejudicar até mesmo a competência comum, estabelecida no art. 23 da CF. Na íntegra, ela aduziu que “além de deixar a cooperação para um segundo plano, a LC nº 140/2011 viola ordens constitucionais ambientais contidas no art. 225 e princípios básicos como o da segurança jurídica, devido processo legal, eficiência e legalidade” (STF, 2012).

De modo a explicar a alegada inconstitucionalidade material de dispositivos específicos da Lei em questão, a Associação aduziu que a LC 140/2011 promove um fracionamento de competências entre os entes federativos na fiscalização ambiental, em desacordo com o princípio da cooperação estabelecido no art. 225 da Constituição Federal. Este dispositivo constitucional impõe a todos, indistintamente, o dever de proteger o meio ambiente para garantir uma sadia qualidade de vida às presentes e futuras gerações. Segundo a Associação, ao segregar as competências de fiscalização, a Lei Complementar subverte esse dever solidário, limitando a atuação conjunta dos entes federativos na proteção ambiental.

O principal ponto levantado pela Associação refere-se à restrição imposta pela LC 140/2011, que delimitaria a competência de fiscalização apenas ao ente responsável pelo licenciamento ambiental. Essa segmentação comprometeria a lógica de atuação coordenada entre União, Estados e Municípios, conforme imposta pela Constituição. A Associação argumenta que o art. 225 da CF não estabelece hierarquias ou restrições entre os entes federativos no exercício da proteção ambiental, de modo que a divisão de responsabilidades feita pela LC 140/2011 é inconstitucional.

A Associação também destacou que a LC 140/2011 desvirtua o conceito de competência comum previsto no art. 23 da Constituição Federal, ao transformar essas competências em privativas. O fracionamento das responsabilidades ambientais, segundo a Associação, fere o princípio constitucional da cooperação, uma vez que impede que os entes federativos atuem de forma conjunta e solidária na fiscalização ambiental. Essa segregação prejudica a ação coordenada e compromete a efetividade da proteção ao meio ambiente.

Outro aspecto enfatizado é a insegurança jurídica gerada pela nova sistemática da LC 140/2011. A rigidez imposta pela Lei ao atrelar a competência de fiscalização à de licenciamento pode resultar na inação dos entes federativos em situações de degradação ambiental. Isso porque, conforme a Associação argumenta, um ente que não detém a competência de licenciamento não pode atuar em casos de infração, ainda que tenha conhecimento do dano ambiental. Tal restrição viola o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição, uma vez que enfraquece o poder de polícia ambiental e limita a ação protetiva.

Além disso, a Associação sustentou que a LC 140/2011 desconSIDERA o caráter supletivo da União na proteção ambiental, especialmente em casos de impactos significativos. A Constituição Federal confere à União um papel importante na fiscalização e proteção do meio ambiente, especialmente em situações de grande relevância ou abrangência nacional. A limitação dessa competência pela LC 140/2011 é vista pela Associação como um retrocesso, em flagrante violação ao princípio do não retrocesso ambiental, amplamente reconhecido na jurisprudência.

Por fim, a Associação conclui que a LC 140/2011 representa um rebaixamento no nível de proteção ambiental garantido pela Constituição. A divisão de competências de forma privativa, sem considerar o princípio da cooperação entre os entes federativos, compromete a atuação conjunta e solidária prevista no art. 225 da CF. Para a Associação, essa fragmentação viola o espírito constitucional e enfraquece a proteção ambiental no Brasil, o que caracteriza a inconstitucionalidade material dos dispositivos questionados.

A ASIBAMA ainda aduziu a inconstitucionalidade dos artigos 7º XIII, 8º XIII e 9º XIII da LC nº 140/2011. Ao limitar a competência de fiscalização de cada ente federativo às atividades que licenciam, esses dispositivos criam um fracionamento indevido de atribuições. Isso contrariaria o princípio da cooperação estabelecido no art. 225 da Constituição, que

impõe a todos os entes o dever de proteger o meio ambiente de forma solidária. A restrição da atuação dos entes, especialmente quando um deles falha em sua função, compromete a defesa ambiental integral, prejudicando a eficiência do sistema de proteção constitucional.

Ademais, essa limitação fere o princípio da competência comum entre os entes federativos, previsto no art. 23 da Constituição. A LC nº 140/2011 transforma essas competências em privativas, o que impede a ação de um ente em caso de omissão de outro. Isso resulta em um enfraquecimento do poder de polícia ambiental, já que o ente competente para licenciar é o único com permissão para fiscalizar. Esse isolamento das competências contraria a lógica de federalismo cooperativo e gera um ambiente de ineficácia na proteção ambiental, pois não permite que um ente substitua outro em casos de omissão ou falha na fiscalização.

A Associação argumenta que a rigidez trazida pela LC nº 140/2011, ao retirar a atuação supletiva da União, provocaria um retrocesso na proteção ambiental. A União, que antes podia atuar de forma complementar aos Estados e Municípios, especialmente em casos de grande relevância, vê sua função reduzida a um conjunto limitado de atividades. Isso, segundo a Associação, desestrutura o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e compromete a efetividade das políticas públicas ambientais. O resultado é um enfraquecimento generalizado da defesa do meio ambiente, contrariando os princípios constitucionais da cooperação e da solidariedade, elementos centrais para a proteção ambiental no Brasil.

A inconstitucionalidade dos artigos 4º, V e VI, 14, § 3º e 15 da LC nº 140/2011 reside, na percepção da entidade, na delegação e transferência automática de competências ambientais entre os entes federativos. A Constituição Federal, especialmente em seu art. 225, impõe a todos os entes federativos o dever de proteger o meio ambiente, sem qualquer possibilidade de renúncia ou transferência voluntária dessas responsabilidades. Ao permitir que um ente federativo delegue suas atribuições a outro, os artigos em questão abrem espaço para a inércia e omissão na proteção ambiental, contrariando o espírito de cooperação e solidariedade previstos no texto constitucional. Além disso, a delegação automática, baseada na inexistência ou incapacidade de órgãos ambientais, sobrecarrega os entes que recebem essas atribuições, prejudicando a eficácia da fiscalização ambiental.

A transferência de competências, prevista nos artigos mencionados, violaria a ideia de competência comum, consagrada no art. 23 da Constituição, que não admite que os entes federativos abdicuem de suas responsabilidades ambientais. A delegação voluntária ou automática, seja pela falta de atuação ou pela incapacidade técnica de um ente, compromete a integridade do sistema de fiscalização ambiental, gerando o risco de colapso da proteção ao meio ambiente. Essa possibilidade, além de contrariar decisões já firmadas pelo Supremo Tribunal Federal, fragiliza a atuação conjunta e eficiente do Poder Público, resultando em prejuízos significativos à preservação ambiental, conforme preceitua o art. 225 da Constituição. Assim, a inconstitucionalidade desses dispositivos seria manifesta, pois eles distorceriam o papel constitucional dos entes federativos na proteção ao meio ambiente, permitindo omissões que comprometem a integridade ambiental do país.

A entidade argumentou que o § 4º do art. 14 da LC nº 140/2011 é inconstitucional, pois estabelece uma hipótese de prorrogação automática de licenças ambientais, caso o órgão competente não se manifeste dentro do prazo estipulado. Isso, na visão da entidade, é um grave desvio em relação ao disposto no art. 225 da Constituição Federal, que exige estudos prévios para a concessão ou renovação de licenças ambientais, além de uma proteção rigorosa e contínua do meio ambiente. A prorrogação automática viola o princípio da prevenção e precaução, essenciais à proteção ambiental, colocando em risco a qualidade ambiental e a vida das gerações futuras.

A entidade defendeu que a demora do órgão ambiental não pode resultar em um ato fictício que autorize a continuidade de atividades potencialmente prejudiciais ao meio ambiente sem a devida reavaliação dos impactos. A mora administrativa, nesse contexto, não deve servir como justificativa para afastar a necessidade de estudos complementares ou renovados, especialmente em casos em que novas tecnologias ou descobertas podem revelar riscos ambientais anteriormente desconhecidos. A proteção ao meio ambiente exige uma postura proativa do Estado, não permitindo a omissão ou a substituição do dever de fiscalização e licenciamento.

A prorrogação automática, conforme defendido pela entidade, também afronta o inciso IV, § 1º do art. 225 da Constituição, que exige o controle rigoroso das atividades que possam causar degradação ambiental. A entidade destacou que a inércia do Poder Público não deve ensejar benefícios às empresas que necessitam de renovação de licenças, pois a finalidade do licenciamento ambiental é justamente garantir a compatibilidade das atividades com a

preservação do meio ambiente. Essa proteção não pode ser flexibilizada pela mera ausência de manifestação do órgão competente.

Além disso, a entidade ressaltou que o § 4º do art. 14 geraria insegurança jurídica, pois cria uma situação em que atividades potencialmente poluidoras continuam sendo exercidas sem que haja uma análise atualizada de seus impactos. A renovação automática priva a sociedade de um acompanhamento adequado dos efeitos das atividades licenciadas, deixando de lado o princípio da transparência e da responsabilidade ambiental. Esse cenário agrava ainda mais a fragilidade do sistema de licenciamento e fiscalização, comprometendo a efetividade das políticas ambientais.

No mesmo sentido, a entidade argumentou que os dispositivos que estabelecem a revogação do § 4º do art. 10 da Lei nº 6.938/81 (arts. 20 e 21 da LC nº 140/2011) também são inconstitucionais. A revogação desse dispositivo retira da União a competência de licenciar empreendimentos com significativo impacto ambiental, restringindo sua atuação apenas aos critérios territoriais. Isso, conforme a entidade, reduz a capacidade de o governo federal agir em casos de impacto ambiental de larga escala, em desacordo com o princípio da solidariedade e cooperação entre os entes federativos.

Por fim, a entidade defendeu que a retirada dessa competência da União rompe com o sistema que estava em vigor desde 1981, comprometendo a proteção ambiental em nível nacional. A poluição e os impactos ambientais não respeitam fronteiras políticas, e a transferência da competência para os Estados e Municípios, sem levar em consideração a magnitude dos danos ambientais, fragilizaria a eficácia das medidas de preservação. Dessa forma, a LC nº 140/2011 promoveria um retrocesso no nível de proteção ao meio ambiente, violando os preceitos constitucionais que impõem um dever solidário e amplo de preservação ambiental para todas as esferas do Poder Público.

Ao final, a Associação aduziu a necessidade de ser declarada a inconstitucionalidade por arrastamento da LC 140/2011, de modo que fosse considerada integralmente inconstitucional, sobretudo pela quantidade de dispositivos questionados.

Atendo-se ao questionamento meritório, de inconstitucionalidade material do § 3º do art. 17, a Ministra Rosa Weber, relatora da ADI 4757/2012, aduziu que para chegar a uma resposta quanto à solução normativa, ou interpretação adequada, seria necessário passar por

três premissas jurídicas, quais sejam: “o conteúdo do direito fundamental ao meio ambiente e seus deveres correlatos para a proteção suficiente e adequada, o desenho institucional do federalismo cooperativo e a interpretação dos elementos normativos da Lei Complementar nº 140/2011” (STF, 2023).

Na abordagem quanto ao direito fundamental ao meio ambiente, a Ministra asseverou a necessidade de preservação ambiental de forma protetiva, invocando princípios como o do não retrocesso e da adequação. Levantou uma série de outros julgados, inclusive ADIs, nas quais o entendimento do STF foi no sentido de estabelecer uma interpretação que considerasse “os deveres de proteção, a partir do princípio da vedação ao retrocesso em questões institucionais e ambientais”. Ao final, a relatora assim concluiu:

A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo. O que significa dizer que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo responsável pela sua implementação, a exemplo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem traduzir os vetores normativos do constitucionalismo ecológico e do modelo federal cooperativo (STF, 2023).

Quanto ao segundo ponto invocado pela Ministra como fundamento, qual seja, o federalismo cooperativo em matéria de proteção ambiental, aduziu a necessidade de colaboração entre os entes a partir da delimitação de competências comuns, como está previsto no texto constitucional. Em sua fundamentação, explicou a necessária dinâmica de descentralização para a plena efetivação da lógica federativa, mas ressaltou o viés de cooperação, intrínseco à lógica colaborativa. Assim entendeu a Ministra:

No sistema constitucional de tutela do meio ambiente, tal como desenhado pelos arts. 225 e 23, III, VI e VII, onde o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado é de todos, Poder Público e sociedade, a regra é o sistema compartilhado de competências, tanto no campo da competência administrativa (comum) quanto na legislativa (concorrente). Conforme bem observado por Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, trata-se de autêntico desenho do federalismo cooperativo ecológico.

Desse modo, se o art. 23 da Constituição Federal não exclui qualquer ente federativo do exercício da competência comum, uma vez que é solidária e inclusiva nos deveres de proteção do meio ambiente, ele exige a soma dos esforços para a consecução da tutela dos direitos fundamentais e dos objetivos da República. Todavia, essa soma e solidariedade devem ser desempenhadas por meio do agir racional, marcado pela subsidiariedade, como técnica organizadora da feição dinâmica do federalismo, conforme autoriza o parágrafo único da regra constitucional.

Nesse contexto, na conformação da competência comum, não cabe ao legislador formular disciplina normativa que exclua o exercício administrativo de qualquer dos entes federados, mas sim que organize a cooperação federativa, assegurando a racionalidade e a efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais (STF, 2023).

Posto isso, nota-se a ênfase dada pela Ministra à questão do federalismo cooperativo, justificando a manutenção de uma lógica de competências comuns, já consagrada pela constituição federal e operacionalizada pela LC 140/2011. Assim, concluiu a Ministra que:

Os deveres de proteção dos direitos fundamentais, em particular do meio ambiente, e o modelo federativo adotado pela Constituição Federal, radicado na forma cooperativa e no princípio da subsidiariedade, em nada autoriza conformação organizacional do Estado permeada por descompasso federativo, disfunções e resistências procedimentais à racionalidade administrativa e ao agir político efetivo.

Da mesma forma, dos fundamentos do arranjo institucional do federalismo cooperativo na repartição de competências comuns, inferem-se os critérios interpretativos para a atuação do legislador, do administrador e do julgador (STF, 2023).

Na sequência, a Ministra detalhou, em sua percepção, o papel da Lei Complementar nº 140/2011, no contexto do federalismo em matéria ambiental. Em sua visão, a lei em comento surge como uma resposta ao desafio de organizar a cooperação entre os diferentes entes federativos no que tange à proteção ambiental no Brasil. Essa cooperação se faz necessária diante das competências comuns atribuídas pela Constituição Federal no artigo 23, que trata da preservação do meio ambiente e do combate à poluição. A lei estabelece diretrizes claras para que União, Estados, Distrito Federal e Municípios possam atuar de forma coordenada, evitando sobreposição de ações e promovendo maior eficiência administrativa. Ao desenhar um modelo de federalismo cooperativo ecológico, busca-se garantir que as políticas ambientais sejam implementadas de maneira integrada e harmoniosa, respeitando as peculiaridades regionais.

Em sua visão, o federalismo cooperativo em matéria ambiental, estabelecido pela Lei Complementar nº 140/2011, estrutura-se com base na descentralização das competências executivas, permitindo que cada ente federado exerça suas atribuições de maneira coordenada e eficiente. Esse arranjo é essencial para garantir a execução efetiva das políticas de proteção ao meio ambiente, tanto preventivas quanto repressivas. A legislação reforça a necessidade de uma engenharia institucional que possibilite a interação entre os diferentes níveis de governo, assegurando que as decisões sejam tomadas com base em critérios técnicos e alinhadas às particularidades regionais e sociais do Brasil.

A Ministra aduziu que a legislação foi concebida para corrigir uma prática administrativa ambiental marcada por sobreposições de ações e conflitos de atribuições entre os entes federativos, o que gerava ineficiências e embates judiciais constantes, muitas vezes levados ao STF. Essas descoordenações não apenas comprometiam a eficácia administrativa, mas também a própria proteção do meio ambiente, que é essencial para o equilíbrio ecológico e o bem-estar da coletividade. A inoperância resultante de tais disputas administrativas gerava prejuízos concretos ao meio ambiente e impactava negativamente o desenvolvimento sustentável do país.

Nesse contexto, a Ministra destacou que a lei buscou solucionar essas falhas institucionais por meio de um federalismo cooperativo, promovendo uma melhor articulação entre os diferentes entes e assegurando que as políticas ambientais fossem mais eficientes e eficazes, respeitando as competências de cada esfera governamental. Assim, a descentralização e a desconcentração das decisões ambientais, aliadas à cooperação interfederativa, visam a fortalecer a gestão ambiental, tornando-a mais responsiva às necessidades regionais e locais, ao mesmo tempo em que se preserva a uniformidade das ações necessárias para a proteção do meio ambiente.

Após a fundamentação apresentada, a Ministra reconheceu a inconstitucionalidade material do dispositivo, e quanto à interpretação do § 3º, do art. 17, consolidou o seguinte entendimento:

[...] (ii) ao §3º do art. 17, da Lei Complementar nº 140/2011, esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória. (STF, 2022, p. 7).

Nos termos do voto da Relatora,

Ante ao exposto, como forma de solucionar a inconstitucionalidade parcial do § 3º do art. 17, na parte referente à prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput, e seguindo a lógica do princípio da subsidiariedade e do federalismo cooperativo, proponho interpretação conforme à Constituição no sentido da prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental, não excluindo a atuação supletiva de outro ente federado, se comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

Com isso, ficou assentado o entendimento de que, na ausência de atuação suficiente por parte do órgão atuador, mesmo sendo ele aquele que licenciou, e que na dicção anterior

teria um benefício de ordem, ou ao menos deveria ter, prevalecerá no caso concreto, a atuação que se mostrar suficiente. No caso, o termo “insuficiente”, é um termo jurídico indeterminado, cabendo ao intérprete estabelecer-lhe um sentido adequado, quando invocado. No caso da ADI em questão, a relatora deixou de especificar o que seria a insuficiência da tutela fiscalizatória, deixando grande margem de discussão quanto ao tema, e sua respectiva aplicação no cenário fático.

Poderia ser suficiente aquela atuação mais abrangente? Mais gravosa? E se a sanção mais abrangente não for razoável, exceder os limites legais e agir de forma abusiva, estaria ela amparada pela nova regra? Há mais questionamentos quanto a esse novo critério desenvolvido pelo STF do que respostas, o que demonstra a criação de um cenário de incertezas e ainda maior complexidade, posto que abre margem para ainda mais discussões judiciais quanto ao tema, a exemplo do que já vinha ocorrendo na antiga forma.

### 3.3. IMPACTOS DA FISCALIZAÇÃO SUPLETIVA NA GESTÃO AMBIENTAL, PROPOSTA DE MELHORIA E HARMONIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO À LUZ DA ADI 4.757/2012 DF

Como abordado no capítulo anterior, durante o julgamento em sessão virtual da ADI 4.757/2012 DF pelo STF, prevaleceu o voto da Ministra Relatora Rosa Weber, no sentido de que a ação deveria ser julgada parcialmente procedente para conferir interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 17, § 3º, da Lei Complementar nº 140/2011. Nesses termos, restou consignado que, na ausência de atuação suficiente por parte do órgão atuador, mesmo sendo ele aquele que licenciou, deveria prevalecer a atuação que se mostrasse suficiente.

Melhor dizendo, o STF esclareceu que o art. 17, § 3º, da LC 140/2011 deveria ser entendido como a prevalência de atuação do órgão competente, o que não afastaria a possibilidade de atuação supletiva das outras entidades federativas, nos casos em que restasse observada a existência de uma omissão ou insuficiência fiscalizatória. No entanto, como tratado no capítulo anterior, a sistemática implementada pelo STF faz com que surjam questionamentos importantes sobre a forma de aplicação do referido artigo.

Em primeiro lugar, há uma dificuldade de estabelecimento do que deveria ser interpretado como “omissão e insuficiência da atuação fiscalizatória”. Os conceitos se

revertem como termos jurídicos indeterminados, o que enseja a necessidade de apuração caso a caso sobre a sua aplicação ou não. Durante o julgamento do ADI 4.757/2012 DF, os Ministros da Suprema Corte não abordaram nenhuma situação específica ou fatores relacionados que poderiam ensejar essa fiscalização supletiva.

Esse contexto, pode ensejar novos conflitos e dificuldades de aplicação da norma. Não há como estabelecer em quais casos outros entes seriam instados a realizar uma fiscalização, pois os próprios conceitos de omissão e insuficiência não são claros. Fora isso, em segundo lugar, a adequabilidade das sanções e das fiscalizações empreendidas são de difícil visualização no dia a dia. Inexistindo atribuições e requisitos claros para definição sobre a proporcionalidade de uma multa imposta, por exemplo, como outros órgãos poderiam passar a atuar de forma supletiva.

Tais questões e dúvidas podem causar diversos danos à política ambiental nacional, bem como ao próprio meio ambiente. Com isso, o presente tópico buscará abordar as principais questões que podem ser levantadas, através da constituição de uma legislação e/ou normativo próprio, com o intuito de guiar a análise e aplicação da interpretação realizada pelo STF em relação ao art. 17, § 3º, da LC 140/2011.

Paulo de Bessa Antunes (2018) explica que a atuação fiscalizatória é de suma importância para a proteção ambiental, uma vez que é por meio dela que são reprimidos e/ou evitados possíveis danos que podem ser causados à fauna e flora local. Essas ações devem ser exercidas pelos órgãos membros do SISNAMA que, como tratado nos tópicos anteriores, é composto pelas seguintes entidades: i) órgão superior (Conselho de Governo); ii) órgão consultor e deliberativo (Conselho Nacional do Meio Ambiente); iii) órgão central; iv) órgãos executores; v) órgãos locais e vi) órgãos seccionais.

O art. 6º da Lei nº 6.938/81 estrutura a atuação dos órgãos componentes do SISNAMA como sendo as seguintes. Ao órgão superior cabe a realização do assessoramento do Presidente da República na criação de uma política nacional de proteção ambiental nacional e na definição de diretrizes para a gestão do meio ambiente e dos recursos naturais. Por sua vez, o órgão consultivo e deliberativo, representado pelo CONAMA, exerce o papel de assessorar, estudar e sugerir ao Conselho de Governo, as ações e princípios que podem ser adotados pelo citado órgão.

O órgão central corresponde ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Como atividades se inserem o planejamento, coordenação, supervisão e controle, no âmbito federal, da política nacional e dos princípios governamentais fixados para gestão do meio ambiente. Já os órgãos executores devem exercer as funções de realizar e fazer com que sejam observadas as políticas e diretrizes ambientais. Tais papéis são exercidos pelo IBAMA e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes).

Os órgãos seccionais são responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades potencialmente poluentes e/ou degradantes ao meio ambiente. Já os órgãos locais se voltam para a fiscalização e controle das referidas atividades dentro do âmbito de suas jurisdições. Apesar de parecer haver uma estruturação clara e uma definição bem estruturada sobre as funções de cada um dos órgãos e entes listados, como já demonstrado, há uma dificuldade de aplicação de forma efetiva de tais competências.

Por isso mesmo, houve a introdução no ordenamento jurídico da LC 140/2011. Entretanto, como evidenciado pela petição de ingresso da ADI 4.757/2012 DF, o texto normativo fez com que surgissem mais dúvidas quanto à forma de atuação dos entes federativos, especialmente, no que se refere às atividades fiscalizatórias. Com o objetivo de sanar quaisquer inconstitucionalidades na norma, foi proferido Acórdão na ação conferindo uma interpretação ao art. 17, § 3º, da lei complementar que também se mostrou insuficiente para dirimir, de forma geral, potenciais conflitos entre os órgãos de fiscalização.

Necessário que a interpretação sobre os conceitos de omissão ou insuficiência fiscalizatória seja feita com base no princípio da proporcionalidade, a fim de evitar que os órgãos fiscalizadores competentes se sintam impelidos a atuarem de forma desproporcional e irrazoável para evitar que seja realizada uma fiscalização supletiva por outras entidades. Em relação ao princípio da proporcionalidade, Renata Maciel Cuiabano explica que tal preceito está relacionado com uma noção de coerência e escolha adequada dos valores e penalidades a serem impostas (Cuiabano, 2001, p. 317).

O princípio da proporcionalidade pode ser classificado como um preceito fundamental que progressiva e objetivamente foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro, no que se refere à Administração Pública, pela Lei nº 9.784/99 (art. 2º, *caput*). Os elementos fundamentais que o compõem podem ser definidos como os seguintes: i) necessidade; ii) adequação e iii) a ponderação entre os outros dois ditames mencionados. No direito

ambiental, a efetividade da proteção do meio ambiente está relacionada com a construção e aplicação da referida disposição (Cuiabano, 2001, p. 318).

Renata Maciel Cuiabano aduz que o princípio da proporcionalidade serve para consagrar, no âmbito do direito ambiental, os preceitos de igualdade, equidade e justiça. Portanto, as ações exercidas pelos órgãos fiscalizadores não podem se afastar de tal preceitos e, muito menos, sob um viés de alcance da fiscalização plena e suficiente, imputarem condenações desproporcionais e excessivas que, na verdade, ocasionarão somente em prejuízos para a sociedade como um todo.

Em relação especificamente à atuação estatal, o autor Juarez Freitas (2005, p. 24) elucida que, com base no princípio da proporcionalidade, o Estado não deve agir de forma exacerbada ou insuficiente para alcance de seus objetivos. A aplicação de sanções, a imposição de requisitos e a adução de questões, por meio de uma atuação desproporcional e irracional, ensejam em uma antijuridicidade.

Sobre o tema, aborda Juarez Freitas (Freitas, 2005, p. 24):

A grave violação sucede em ambos os casos. No primeiro, ocorre excesso vedado e arbitrário; no segundo, tem-se a repulsiva inobservância do Estado no cumprimento de obrigação dele exigível. Do nexo causal "direto e .. imediato" (primeiro requisito) e do dano juridicamente injusto (segundo requisito), dimanam o dever reparatório ou compensatório, incumbindo o ônus da prova da não-formação do nexo causal ao Poder Público. Cumpre notar que o princípio da proporcionalidade não estatui simples adequação meio-fim. Para ser preciso, a violação à proporcionalidade ocorre, não raro, quando, na presença de valores legítimos a sopesar, o agente público dá prioridade a um em detrimento exagerado ou abusivo de outro.

O Estado não pode ser omissivo, entretanto, não há como dizer que uma atuação excessiva não se mostra onerosa para o alcance da política ambiental brasileira. A fiscalização que vá em sentido contrário ao princípio da proporcionalidade não é adequada e, tampouco, alcança os fins de proteção ao meio ambiente. Dessa forma, a interpretação conferida pelo STF para o art. 17, § 3º, da LC 140/2011 não pode se afastar de tal preceito.

Entender de forma diversa, seria se afastar da própria noção de adequação. Com isso, a fim de que não restem dúvidas, seria necessária a edição de uma legislação que efetivamente apontasse que a fiscalização supletiva não pode ser utilizada como razão para o esvaziamento do princípio da proporcionalidade. Na verdade, os autos de infração lavrados pelos órgãos competentes devem prevalecer, sendo devido o exercício da atribuição por outros entes apenas quando verificada uma verdadeira insuficiência do exercício da atribuição.

Naturalmente, a omissão e a insuficiência da tutela fiscalizatória merecem ser analisadas caso a caso. Contudo, se reverte como imprescindível a disciplinação em lei específica sobre os requisitos básicos que devem ser observados para imputação de tais questões e insurgência da fiscalização supletiva. Aqui não se afasta as previsões de vedações aos excessos e aplicação do princípio da proporcionalidade que devem guiar a normatização do tema, explicando, de modo que não restem dúvidas, sobre quando o auto de infração lançado pelo órgão competente deixará de ser utilizado.

Dessa forma, será possível estabelecer um cenário jurídico em que, efetivamente, serão afastados conflitos, inclusive constitucionais, sobre práticas fiscalizatórias e competência dos órgãos do SISNAMA para edição de autos de infração e coibição de atividades que gerem prejuízos para o meio ambiente.

Por fim, não se pode esquecer de esclarecer que as previsões disciplinadas acima não afastam o princípio da vedação à proteção insuficiente. O citado preceito deriva da previsão constitucional de proteção ambiental e veda que o Estado não atue de forma diligente e coordenada para garantia do cumprimento de uma política nacional que busque reduzir os impactos negativos das ações humanas na natureza (Antunes, 2024, p. 26).

Durante o julgamento da ADI 4.757/2012 DF, a Ministra Relatora Rosa Weber se mostrou preocupada com o entendimento de que, ante a maioria dos danos e ilícitos ambientais, seria irrazoável e insuficiente a instituição de uma competência estática para desempenho do poder de polícia ambiental por parte dos órgãos que integram o SISNAMA. Nesse formato, consagrando o princípio da vedação à proteção insuficiente, deveria restar consignada a possibilidade de fiscalização supletiva por outras entidades nos casos de omissão ou insuficiência.

A proteção insuficiente não enseja uma atuação exacerbada. Muito pelo contrário. Tal preceito não guarda relação com violações aos princípios da proporcionalidade e da proibição de excessos. Dessa forma, a interpretação que deve ser dada ao voto proferido pela Ministra Relatora da ADI 4.757/2012 DF certamente também não pode se distanciar de tais conceituações.

A necessidade de estabelecimento de um diploma legal que preveja requisitos e princípios básicos para definição acerca do que deveria ser entendido como uma ação omissa

ou insuficiente do órgão competente para edição do auto de infração ambiental não vai em desconformidade com o princípio da vedação à proteção insuficiente. Na realidade, seria uma consagração efetiva de tal preceito, o que permitiria uma adequada cooperação federativa e uma redução de conflitos entre entes federativos.

Ademais, geraria benefícios para a população, reduziria dispêndios públicos desnecessários e, efetivamente, consagraria a proteção ao meio ambiente. Assim, se mostra necessária a edição de norma que preveja princípios e conceitos para que, em conjunto com a interpretação conferida pelo STF ao art. 17, § 3º, da LC 140/2011, seja estabelecido o enquadramento da atuação omissa ou insuficiente dos órgãos competentes para fins de exercício da fiscalização supletiva.

Nesse compasso, elaboramos como produto do estudo em voga uma proposta de alteração legislativa, no seguinte sentido:

Projeto de Lei Complementar nº \_\_ de 2024

Altera à Lei Complementar n 140/2011 para criar regra quanto à fiscalização supletiva e revoga o § 3º do art. 17.

Art. 17 [...]

[...]

~~§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput. (Revogado).~~

§ 3º O disposto no *caput* não impede a atuação fiscalizatória supletiva de outros entes federativos na proteção ambiental nas hipóteses de omissão ou insuficiência do ente federativo originalmente detentor da atribuição para exercer a competência, observados os seguintes critérios:

**I - Atuação fiscalizatória omissa:** caracteriza-se pela ausência de fiscalização ou de imposição de sanções administrativas pelo ente originalmente competente, mesmo diante de indícios objetivos de infração ambiental ou potencial dano ao meio ambiente, configurando inércia ou negligência na proteção do bem ambiental.

**II - Atuação fiscalizatória insuficiente:** ocorre quando, apesar da fiscalização ou da aplicação de sanções administrativas, as medidas adotadas não se mostram adequadas, proporcionais ou eficazes para prevenir, mitigar ou reparar os danos ambientais ou potenciais danos decorrentes do ilícito.

§ 4º A atuação supletiva deverá ser fundamentada e obedecer aos seguintes procedimentos:

**I** - a omissão ou insuficiência deverá ser demonstrada por relatório técnico que exponha os fatos, os elementos objetivos e a gravidade do risco ambiental envolvidos, bem como as razões que justificam a intervenção;

**II** - as medidas adotadas pelo ente supletivo deverão ser limitadas à tutela eficaz do bem ambiental, considerando a gravidade do dano ou potencial dano e as peculiaridades do caso concreto.

**III** - todos os documentos que fundamentam a atuação do órgão supletivo deverão ser encaminhados ao órgão de competência originária, que deverá processar regularmente a apuração da infração ambiental a partir de então.

§ 5º Para a análise da suficiência ou insuficiência da atuação fiscalizatória, deverão ser considerados, cumulativamente:

I - A gravidade do dano ambiental ou do risco potencial;

II - A complexidade das ações necessárias para a prevenção ou reparação do dano;

§ 6º A atuação supletiva não desobriga o ente originalmente competente de sua responsabilidade primária pela fiscalização ambiental, devendo este adotar medidas corretivas para prevenir a repetição de omissões ou insuficiências.

§ 7º O disposto neste parágrafo não prejudica o regime de competências comuns previsto na Constituição Federal, devendo os entes federativos atuar de forma coordenada, integrada e harmônica na defesa do meio ambiente.

**Justificativa:**

A proposta de alteração do § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011 busca solucionar os conflitos interpretativos e operacionais relativos à atuação supletiva dos órgãos pertencentes a distintos entes federados, no âmbito da fiscalização e proteção ambiental. Desde a promulgação da norma, observam-se dificuldades do ponto de vista interpretativo quanto à dinâmica da atuação supletiva. No entanto, mesmo tendo o STF se debruçado sobre a celeuma jurídica provocada com a edição da norma, pela ADI 4757/DF, a ausência de critérios claros para definir "omissão" e "insuficiência" na atuação fiscalizatória do ente originalmente competente tem gerado controvérsias entre os entes federativos, sobre os limites de intervenção e as competências ambientais. O julgamento do STF ao reconhecer a importância de preservar o pacto federativo enquanto garante a proteção efetiva do meio ambiente, enfatizou a necessidade de balizar essas intervenções com parâmetros objetivos que respeitem tanto a autonomia federativa quanto o princípio da

prevenção ambiental. No entanto, como enfatizado, a decisão criou uma dificuldade do ponto de vista interpretativo ao não densificar os conceitos de “omissão” e “insuficiência”.

Nesse contexto, a delimitação legal dos conceitos de "omissão" e "insuficiência" é indispensável para a segurança jurídica. A omissão é proposta como a ausência de fiscalização ou aplicação de sanções pelo ente originalmente competente, mesmo diante de indícios concretos de infração ambiental ou risco de degradação, caracterizando inércia administrativa. Por sua vez, a insuficiência é definida como a atuação que, ainda que realizada, não logra efetividade ou proporcionalidade suficiente para proteger o meio ambiente, considerando o dano ou potencial dano envolvido. Esses conceitos, aliados a critérios objetivos para sua aferição, como a gravidade do dano, a complexidade das ações necessárias e a capacidade técnica do ente originário, oferecem um padrão claro e funcional para a aplicação prática.

A redação também estabelece procedimentos que conciliam o respeito à autonomia federativa com a efetividade na proteção ambiental. A exigência de comunicação formal prévia, acompanhada de justificativa técnica, promove o diálogo entre os entes e dá oportunidade ao ente originário para adotar as medidas cabíveis. Apenas em situações de urgência ou risco iminente ao bem ambiental é que se permite a atuação supletiva imediata, resguardando-se o princípio da precaução.

O enfoque na proporcionalidade das medidas supletivas também reflete a necessidade de evitar conflitos desnecessários e garantir que as ações estejam limitadas à tutela do bem ambiental. A introdução de parâmetros objetivos, associados à análise técnica, busca alinhar as intervenções com o princípio da razoabilidade, equilibrando a proteção ambiental com o respeito às competências originárias dos entes federativos. Essa abordagem não apenas atende

ao entendimento do STF, mas também contribui para a construção de um sistema integrado e harmônico de proteção ambiental.

Por fim, a proposta reconhece a importância do fortalecimento da cooperação entre os entes federativos. A atuação supletiva não deve ser vista como uma substituição definitiva, mas como um mecanismo de reforço temporário, que impulse o ente originário a superar suas deficiências estruturais ou procedimentais. Ao mesmo tempo, preserva-se a lógica do federalismo cooperativo, promovendo a proteção ambiental como responsabilidade compartilhada, conforme os princípios constitucionais que regem o meio ambiente e a autonomia dos entes.

Assim, a alteração proposta busca equilibrar os desafios do federalismo ambiental com a urgência da proteção ao meio ambiente, preenchendo lacunas legais que têm prejudicado a eficácia das ações fiscalizatórias e fomentando a colaboração entre os entes federativos. Dessa forma, as alterações propostas ao art. 17 da LC nº 140/2011 assegura maior segurança jurídica, previne conflitos e fortalece a tutela do meio ambiente como bem essencial à sociedade e às futuras gerações.

A proposta de Projeto de Lei formulada, pretende regulamentar os conceitos de omissão e insuficiência na fiscalização ambiental, em resposta à interpretação conferida pelo STF ao art. 17, § 3º, da LC nº 140/2011, e pode servir como um passo importante para dinamizar as dificuldades interpretativas que atualmente permeiam a gestão ambiental. O julgamento da ADI 4.757/2012 DF, ao destacar a possibilidade de fiscalização supletiva nos casos de atuação omissa ou insuficiente, apontou para a necessidade de parâmetros claros para a aplicação desses conceitos. Contudo, a ausência de definições legais específicas gera conflitos e incertezas jurídicas, tornando essencial a criação de um diploma normativo que clarifique as condições e os limites para o exercício da fiscalização supletiva, em respeito ao pacto federativo e à proteção ambiental.

Há que se esclarecer, todavia, que tanto o posicionamento do STF, quanto a interpretação conduzida no estudo mantém íntegro o disposto no caput do art. 17, pairando as alterações apenas quanto ao parágrafo 3º, com o respectivo acréscimo metodológico com vistas à segurança jurídica. Assim, ao propor uma alteração legislativa ao art. 17 da LC 140/2011, à luz da ADI 4757/DF, que seja capaz de densificar os conceitos de "omissão" e "insuficiência", o Projeto de Lei promove a adequação ao princípio da proporcionalidade em seus desdobramentos de vedação à proteção insuficiente e proibição de excessos. A omissão, entendida como inércia na atuação diante de ilícitos ambientais, e a insuficiência, definida como medidas ineficazes ou desproporcionais à gravidade do dano, passam a ser criteriosamente delimitadas. Essa abordagem não apenas fortalece a segurança jurídica, mas também previne atuações arbitrárias ou conflituosas entre os entes federativos, uma vez que cada caso será analisado com base em critérios técnicos e jurídicos objetivos.

O princípio da proporcionalidade, ao exigir que a atuação fiscalizatória seja adequada, necessária e proporcional, guia o novo arcabouço normativo, assegurando que a fiscalização supletiva não seja utilizada de forma desmedida ou como subterfúgio para esvaziar as competências originárias dos órgãos do SISNAMA. A norma proposta, ao disciplinar os parâmetros para identificar omissões ou insuficiências, garante que a fiscalização supletiva será exercida somente quando indispensável à proteção ambiental, evitando tanto a negligência quanto o excesso por parte dos órgãos fiscalizadores. Dessa forma, resguarda-se o equilíbrio entre a proteção ambiental e o respeito às competências administrativas.

Além disso, a incorporação do princípio da vedação à proteção insuficiente no texto legal reforça a obrigação dos órgãos ambientais de atuarem de forma diligente e coordenada para evitar danos irreparáveis ao meio ambiente. Essa previsão dialoga diretamente com o entendimento do STF, que consagrou a fiscalização supletiva como um instrumento legítimo para suprir a inércia ou ineficácia dos entes originários. Contudo, ao definir claramente os limites dessa atuação, a nova legislação evita que a vedação à proteção insuficiente seja interpretada como justificativa para intervenções desproporcionais, promovendo uma proteção equilibrada e justa do meio ambiente.

Por fim, acredita-se que a proposta de Projeto de Lei Complementar poderá contribuir para a cooperação federativa e a redução de conflitos entre os entes, promovendo um ambiente jurídico mais estável e eficiente. Ao estabelecer princípios e conceitos objetivos, além de alinhar-se à interpretação do STF, o novo diploma legal dinamiza a aplicação prática

do que intencionava o legislador com a formulação do art. 17, § 3º, da LC nº 140/2011, isto é, a atuação supletiva, e fortalece a política ambiental brasileira. Assim, não apenas se protege o meio ambiente de forma mais efetiva, como também se preserva a lógica do federalismo cooperativo, beneficiando a sociedade e promovendo uma gestão ambiental mais eficiente e harmônica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exploração desenfreada dos recursos naturais ao longo da história trouxe à tona a necessidade de uma abordagem mais sustentável e responsável para o uso desses bens finitos. A modernização das técnicas produtivas e o crescimento populacional intensificaram a degradação ambiental, evidenciando o impacto das atividades humanas sobre a fauna, flora, solo e clima. Diante desse cenário, a consciência sobre os limites dos recursos naturais e a urgência de proteção ambiental começaram a moldar a legislação, culminando na criação de normas e políticas voltadas para a conservação e o uso racional do meio ambiente.

No Brasil, a evolução do marco jurídico ambiental acompanhou a necessidade de mitigar os danos causados pelo desenvolvimento econômico. Observa-se que a partir da Constituição Federal de 1988 e das políticas ambientais mais recentes, o país buscou estruturar um sistema legal capaz de conciliar a proteção do meio ambiente com o crescimento econômico e o bem-estar social. Assim, o conceito de desenvolvimento sustentável orienta as ações e decisões políticas, buscando equilibrar o uso dos recursos naturais com a preservação ambiental, garantindo que as futuras gerações também possam usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental é um marco essencial para o direito ambiental brasileiro, pois reforça a necessidade de proteção ampla e constante dos recursos naturais, indispensáveis à vida. A partir da Constituição Federal de 1988, esse direito passou a ser protegido de forma explícita, garantindo que o Estado e a coletividade atuem na preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Essa categorização fortalece não apenas a normatividade ambiental, mas também a relevância dos processos de licenciamento e fiscalização, que são os principais instrumentos de controle das atividades que podem impactar o ecossistema. A efetividade desse direito, portanto, depende de uma regulamentação robusta e de uma atuação coordenada entre os entes federativos.

Contudo, a implementação prática desse direito enfrenta desafios significativos. A pressão do desenvolvimento econômico, a exploração intensiva dos recursos naturais e as dificuldades de fiscalização, muitas vezes resultantes da falta de clareza sobre a competência fiscalizatória entre os entes federados, criam um ambiente de incertezas. A supletividade na

atuação fiscalizatória, prevista em leis como a Lei Complementar nº 140/2011, tenta solucionar esses conflitos de competência, mas a prática ainda encontra obstáculos, o que compromete a eficácia da proteção ambiental. Diante disso, o fortalecimento da cooperação entre os entes, o aprimoramento da legislação e a conscientização pública são elementos fundamentais para que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja devidamente preservado.

O poder de polícia, conforme delineado pelo Código Tributário Nacional, representa uma ferramenta essencial para o Estado ao buscar harmonizar o exercício de direitos individuais com o interesse público. No contexto ambiental, esse poder ganha especial relevância, pois permite que a administração pública limite e discipline atividades que possam causar danos ao meio ambiente, assegurando a preservação dos recursos naturais e o equilíbrio ecológico. A proteção ambiental, sendo um direito fundamental, exige que o Estado atue de forma proativa e rigorosa, utilizando o poder de polícia para prevenir e reprimir condutas que ameacem esse bem comum. A fiscalização ambiental, assim, se configura como uma expressão concreta desse poder, por meio de sanções como autos de infração e medidas preventivas, garantindo que a exploração econômica e o desenvolvimento ocorram de maneira sustentável.

Entretanto, a efetividade do poder de polícia ambiental depende de uma clara definição de competências entre os entes federativos e de uma articulação adequada entre as diferentes esferas de governo. A falta de clareza sobre quem deve exercer o poder de fiscalização em determinados casos tem gerado insegurança jurídica e conflitos de competência. A Constituição Federal de 1988, ao instituir o federalismo cooperativo, visava promover a cooperação entre União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, mas, na prática, a ausência de delimitação precisa das atribuições acabou criando incertezas. Portanto, é imperativo que o poder de polícia ambiental seja exercido de forma organizada e coordenada, respeitando os princípios da proporcionalidade e da legalidade, de modo a garantir a proteção do meio ambiente sem comprometer os direitos individuais e o desenvolvimento econômico.

A repartição de competências entre União, Estados e Municípios estabelecida pela Constituição Federal de 1988 visa garantir uma distribuição equilibrada do poder, respeitando a autonomia de cada ente federativo. Esse modelo federalista permite que a União trate de questões de interesse nacional, os Estados de temas de alcance regional e os Municípios de assuntos de interesse local. No entanto, essa divisão de competências não é completamente rígida, existindo áreas de atuação conjunta, como no caso das competências concorrentes e

comuns, que requerem uma cooperação entre os diferentes níveis de governo. Isso é particularmente evidente em áreas como a proteção do meio ambiente, onde a ação coordenada dos entes federativos é crucial para garantir a eficácia das políticas públicas e a preservação dos recursos naturais.

Na esfera ambiental, a Constituição de 1988 prevê uma competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, permitindo que a União estabeleça normas gerais, enquanto os Estados e o Distrito Federal as complementam com legislações específicas. Os Municípios, por sua vez, possuem a competência para legislar sobre questões de interesse local, podendo criar normas ambientais que atendam às particularidades de suas regiões. Essa estrutura federativa visa atender às diversidades regionais do Brasil, garantindo que as ações ambientais sejam adaptadas às diferentes realidades ecológicas do país. No entanto, o sucesso desse modelo depende de uma efetiva cooperação entre os entes, para evitar conflitos de competência e assegurar uma atuação integrada na defesa do meio ambiente.

O federalismo cooperativo, adotado pelo Brasil conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, pressupõe uma estrutura em que os entes federados – União, Estados e Municípios – trabalham em conjunto para implementar políticas públicas de interesse comum, como no caso da preservação ambiental. Esse modelo busca promover a integração entre os diferentes níveis de governo, com a finalidade de distribuir as responsabilidades de maneira equilibrada e garantir a efetividade das ações públicas. No entanto, a experiência brasileira revela desafios práticos, especialmente em áreas que exigem uma atuação coordenada, como a ambiental, onde a competência comum pode gerar sobreposição de funções e conflitos entre os entes federativos.

A descentralização pretendida no federalismo cooperativo brasileiro nem sempre se realiza de forma plena, devido à concentração de recursos e poderes na União, o que limita a autonomia dos Estados e Municípios. Embora o arcabouço normativo, como a Lei Complementar nº 140/2011, busque formalizar a cooperação entre os entes, garantindo mecanismos para que cada um possa atuar de maneira integrada, ainda há dificuldades em consolidar essa colaboração na prática. A falta de clareza na repartição de responsabilidades e a ausência de uma coordenação eficiente muitas vezes resultam em ineficácia na execução de políticas públicas, mostrando que o federalismo cooperativo no Brasil ainda enfrenta desafios para alcançar sua plena efetividade.

A competência administrativa ambiental no Brasil, como delineada pela Constituição Federal e regulamentada pela Lei Complementar nº 140/2011, representa um esforço significativo para definir as responsabilidades dos entes federativos na proteção do meio ambiente. No entanto, mesmo com a tentativa de delimitação clara dessas competências, persistem desafios relacionados à fiscalização ambiental, especialmente no que se refere à atuação supletiva e subsidiária. A falta de clareza sobre quem deve agir em determinadas situações pode resultar em conflitos de competência entre União, Estados e Municípios, prejudicando a eficiência das ações ambientais e gerando sobreposição de funções. Essa indefinição ainda leva a uma ineficácia prática, comprometendo o objetivo maior da tutela ambiental.

Apesar dos avanços normativos, a aplicação do princípio da subsidiariedade e a coordenação entre os entes federativos precisam ser aprimoradas para que o federalismo cooperativo, especialmente no âmbito ambiental, seja plenamente efetivo. A definição de competências deve ser precisa e objetiva, evitando a dispersão de esforços e garantindo que o ente mais próximo do problema tenha condições de agir de maneira eficiente. Para tanto, é essencial que haja um fortalecimento das capacidades institucionais nos diferentes níveis de governo e uma maior harmonização das ações entre os entes federativos, assegurando a efetividade do poder de polícia ambiental e o cumprimento das normas de preservação ecológica.

A Lei Complementar nº 140/2011 buscou resolver conflitos relacionados à competência fiscalizatória em matéria ambiental, mas sua redação, particularmente no art. 17 e seu § 3º, deixou lacunas que continuam a gerar incertezas. Embora a lei tenha estabelecido que o órgão responsável pelo licenciamento de um empreendimento tenha prioridade na fiscalização, ela também permite que outros entes federativos exerçam o poder de polícia ambiental, dada a competência material comum. Essa sobreposição de competências, sem uma clara definição hierárquica, cria um cenário de insegurança jurídica, em que múltiplos órgãos podem atuar sobre o mesmo empreendimento, gerando conflitos institucionais e dificuldades operacionais. A falta de delimitação precisa sobre qual ente deve prevalecer em casos de fiscalização resulta em uma fragmentação das ações fiscalizatórias, prejudicando a eficiência e a eficácia na aplicação das políticas ambientais.

Após a propositura da ADI 4757/2012 – DF, pela da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e PECMA (ASIBAMA), na qual ela questionava a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei Complementar em

questão, e pleiteava a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento da integralidade da norma, observou-se como um dos pontos delineados pela referida entidade, o questionamento quanto ao §3º, do art. 17 da lei, aduzindo haver uma restrição injustificada e inconstitucional da atuação supletiva dos entes na fiscalização ambiental. Questionamento que surgiu pelo caráter dúbio provocado pela norma, que não deixava claro quando o ente que não era o competente pela regra do licenciamento poderia atuar na fiscalização.

Nota-se com isso que a decisão do Supremo Tribunal Federal ao interpretar o § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, ainda que tenha buscado solucionar problemas de coordenação e atribuição entre os entes federados, deixou questões em aberto que podem gerar incertezas jurídicas. O reconhecimento de que a atuação supletiva de outro ente federado é válida em casos de omissão ou insuficiência do órgão atuador originário trouxe um avanço na lógica do federalismo cooperativo, mas a ausência de uma definição clara do que constitui "insuficiência" abre espaço para divergências interpretativas e novos conflitos judiciais. Além disso, o cenário de indefinição quanto aos critérios para a aplicação de sanções e a prevalência do auto de infração adequado sugere que, embora a decisão tenha corrigido aspectos de inconstitucionalidade, ainda há margem para debates sobre a efetividade e a razoabilidade das penalidades aplicadas. Assim, o novo entendimento não elimina completamente as complexidades e desafios na aplicação prática da tutela fiscalizatória ambiental no Brasil.

Na tentativa de responder ao problema de pesquisa proposto para este estudo, qual seja “havendo no caso concreto, a lavratura de dois autos de infração por esferas diferentes a respeito do mesmo fato, com sanções diversas, sendo possível que uma seja mais gravosa que a outra, qual delas deve prevalecer e quem tem a atribuição para decidir a respeito desse conflito?”. O que se nota inicialmente é que o produto da ADI 4757 não colaborou para dirimir esse conflito, na verdade, a nova regra criada com a interpretação conferida pelo STF ao § 3º do art. 17 tornou a sua aplicação ainda mais complexa, ao deixar de estabelecer critérios para a análise, no caso concreto, do que seria uma atuação “suficiente” e “insuficiente”.

Com isso, observou-se a necessidade do estabelecimento de uma regra que pacifique, de fato, o conflito existente, de modo que sejam estabelecidos critérios objetivos à atuação supletiva dos entes que não possuam a competência primária para a fiscalização, como no caso, o licenciador, pela inteligência do art. 17 da LC 140/2011. Desse modo, o Projeto de Lei proposto busca, essencialmente, estabelecer critérios objetivos para a identificação de omissão

e insuficiência fiscalizatória, parâmetros indispensáveis para pacificar os conflitos interpretativos que persistem mesmo após o julgamento da ADI 4.757/2012 pelo STF. A partir da clareza conceitual, pretende-se criar uma normatização que permita distinguir, com precisão, os casos em que a atuação supletiva é legítima, evitando tanto o esvaziamento das competências do ente originário quanto omissões que possam comprometer a proteção ambiental. A definição precisa dos conceitos, associada a procedimentos claros e técnicos, visa proporcionar segurança jurídica e promover uma aplicação uniforme do art. 17 da LC 140/2011.

A proposta também considera a necessidade de disciplinar como os órgãos fiscalizadores podem demonstrar que sua atuação foi suficiente ou que, ao contrário, há fundamentos para a intervenção supletiva. Para isso, o Projeto de Lei sugere que sejam apresentados relatórios técnicos detalhados, baseados em critérios como a gravidade do dano ambiental, a complexidade das ações necessárias e a capacidade técnica do órgão originário. Esses elementos funcionam como filtros objetivos, que evitam interpretações subjetivas ou arbitrárias, fortalecendo o federalismo cooperativo e garantindo que as competências sejam exercidas de forma harmônica e integrada.

Além disso, a criação de prazos para a comunicação entre os entes envolvidos na fiscalização ambiental dinamiza a solução de conflitos e reduz a judicialização de disputas relacionadas à fiscalização supletiva. A previsão de uma comunicação prévia ao ente originário antes da intervenção definitiva reforça o diálogo interinstitucional, promovendo a cooperação federativa e o aprimoramento das políticas públicas ambientais. Assim, a norma proposta não apenas organiza a atuação fiscalizatória, mas também incentiva um processo contínuo de qualificação e fortalecimento institucional dos órgãos ambientais.

Por fim, acredita-se que o Projeto de Lei contribuirá para alinhar a legislação à prática administrativa, ao esclarecer os limites e possibilidades da atuação supletiva de maneira proporcional, justa e técnica. A normativa proposta, ao incorporar o princípio da proporcionalidade e os desdobramentos da vedação à proteção insuficiente e da proibição de excessos, estabelece um equilíbrio essencial para o cumprimento dos objetivos da LC 140/2011. Dessa forma, o diploma legal proporcionará um modelo funcional e resolutivo, capaz de garantir a proteção ambiental efetiva e a estabilidade das relações federativas, em benefício da sociedade e das gerações futuras.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Ernane Orsi de; TEIXEIRA, Cassia Regina Bianchini. Estudo da sustentabilidade e responsabilidade social no setor de concessão de rodovias brasileiras. **II SITEFA**, 2019, p. 366-376. Disponível em: <<https://sitefa.fatecertaozinho.edu.br/index.php/sitefa/article/view/72/64>>. Acesso em 14 jun. 2024
- AMADO, Frederico. Direito ambiental. **Salvador: Juspodium**, 2024.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 16. ed. São Paulo: **Atlas S.A**, 2014.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 23. ed. São Paulo: **Atlas S.A.**, 2024.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2005.
- ALVES, Felipe Laurêncio de Freitas; FRANÇA, Lucyléa Gonçalves. Fiscalização Ambiental no Federalismo Brasileiro de Cooperação: A aplicação da Lei Complementar nº 140/2011. *Revista de Direito*, v. 12, n. 02, p. 1-19, Viçosa, 2020.
- ARAÚJO, Sarah Carneiro. Competência em Matéria de Licenciamento Ambiental: Do Conflito à Solução?. **Revista da Faculdade de Direito**, Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 499-538, janeiro/junho, 2013.
- BARBOSA, Cláudia Maria Ferrari. O surgimento do direito ambiental no Brasil, sua evolução e o cumprimento da agenda 2030. **Diversitas Journal**, v. 7, n. 4, 2022.
- BARBOSA, Gisele Silva. O desafio do desenvolvimento sustentável. **Revista Visões**, v. 4, n. 1, p. 1-11, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. A proteção do meio ambiente na constituição brasileira. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 118-119, out./dez. 1992.
- BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 52, n. 208, p. 203-245, out./dez.

2015. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril\\_v52\\_n208\\_p203](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril_v52_n208_p203)>. Acesso em 27 jul. 2024.

BIM, Eduardo Fortunato. Fiscalização ambiental à luz do princípio da subsidiariedade. *Revista de informação legislativa*: RIL, v. 55, n. 217, p. 85-114, jan/mar. 2018. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p85.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p85.pdf). Acesso em 16 nov. 2024.

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia: um estudo de caso sobre o mercado de seguros privados. **Um agradecimento especial é devido ao Conselho Editorial, ao Editor e à Organizadora, cujos nomes acham-se elencados na página 2. São profissionais gabaritados do mercado segurador que empregam seu tempo graciosamente para colaborar com a RJS. Eles**, 2017. Disponível em: [https://production-cms-upload.s3.sa-east-1.amazonaws.com/RJS\\_n\\_06\\_95f0de864b.pdf#page=50](https://production-cms-upload.s3.sa-east-1.amazonaws.com/RJS_n_06_95f0de864b.pdf#page=50). Acesso em 20 de jan. 2025.

BORGES, Leonardo Estrela; ALVES, Bruno Morais. A (in) constitucionalidade do código florestal no Supremo Tribunal Federal: Perspectiva comparada acerca do princípio da vedação do retrocesso em matéria ambiental. *Revista Brasileira de Direito Animal*, v. 16, n. 1, 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. **Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 30 dez. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm). Acesso em: 16 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. **Dispõe sobre a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 9 dez. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 04 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1104, Pará. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, Supremo Tribunal Federal, despacho de 6 mar. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6811266>. Acesso em: 9 jan. 2025.

BULZICO, Bettina Augusta Amorim. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: origens, definições e reflexos na ordem constitucional brasileira. 2009. 239 f. **Dissertação (Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia)** – Faculdades Integradas do Brasil, Curitiba, 2009.

BORGES, Luís Antônio Coimbra; DE REZENDE, José Luiz Pereira; PEREIRA, José Aldo Alves. Evolução da legislação ambiental no Brasil. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, v. 2, n. 3, p. 447-466, 2009.

BRITO, Felipe Pires Muniz de. Licenciamento Ambiental Municipal e LC nº 140/2011: Pensar global, Agir local. *Revista de Direito da Universidade Federal de Viçosa*, v. 6, n. 1, p. 105-141, jan/jun, 2014.

CHAGAS, Marco; VASCONCELOS, Elizeu. Licenciamento ambiental e desenvolvimento sustentável: possíveis integrações para territórios singulares na Amazônia brasileira. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, v. 17, p. 05-28, 2019.

COÊLHO, Ana Patrícia Moreira. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Revista do XI Curso de Formação em Teoria Geral do Direito Público**, v. 1, n. 1, 2011, p. 1-17. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/viewFile/639/436>>. Acesso em: 18 de jun. 2024.

CRAVEIRO, Juliana Rodrigues Venturi. Caracterização das unidades de conservação: referências sobre o sistema nacional de unidades de conservação da natureza. **Simpósio de Pós-Graduação em Geografia do Estado de São Paulo. UNESP, Rio Claro**, p. 1061-1075, 2008.

CRETELLA JÚNIOR. José. Curso de Direito Administrativo. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CUSTODIO, Maraluce Maria; VIEIRA, Eriton Geraldo. O desenvolvimento sustentável à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Meritum, revista de Direito da Universidade FUMEC**, 2015.

CUIABANO, Renata Maciel. O Princípio da Proporcionalidade no Direito Ambiental: Breves Exemplos de Implementação no Direito Brasileiro. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, v. 36, p. 317-322, 2001.

DA COSTA, Elisson Pereira. Poder de polícia ambiental e a administração pública. **Revista brasileira de direito constitucional**, v. 16, n. 1, p. 13-24, 2010.

DECLARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DA ONU SOBRE MEIO AMBIENTE HUMANO. Estocolmo, 5- 16 jun. 1972. Disponível em: [www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc) >. Acesso em 01 jul. 2024.

ESTENDER, Antonio Carlos; PITTA, Tercia de Tasso Moreira. O conceito do desenvolvimento sustentável. **Revista Terceiro Setor & Gestão de Anais-UNG-Ser**, v. 2, n. 1, p. 22-28, 2008.

FARIAS, Paulo José Leite. Competência comum e o federalismo cooperativo na subsidiariedade do licenciamento ambiental: avanços da Lei Complementar nº 140/2012 na proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 203, p. 39-51, 2014.

FARIAS, Talden Queiroz. A competência administrativa dos municípios em matéria ambiental: análise de contribuição da Lei Complementar n. 140/2011 para a efetividade da proteção do meio ambiente pelos entes locais. 2016. 425 f. Tese (Doutorado em Direito) –

Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.  
Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/9332>. Acesso em 07 ago. 2024.

FERNANDES, B.L.; OLIVEIRA, S. A aplicabilidade do poder de polícia no direito ambiental à partir de suas atuações e restrições. *Direito & Realidade*, v. 6, n.4, p.1-15/2018.  
Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/direito-realidade/article/view/1232/852>. Acesso em 10 set. 2024.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro: 14ª ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em: < <https://forumdeconcursos.com/direito-ambiental/livros-3/>>. Acesso em 27 jul. 2024.

FREITAS, Juarez. A responsabilidade extracontratual do Estado e o princípio da proporcionalidade: vedação de excesso e de omissão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 21-37, jul/set, 2005.

LINCK, Lorena Carvalho; IANONI, Marcus. O federalismo cooperativo no Brasil e o sistema multinível de gestão ambiental. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 60, 2022.

MACHADO, P. A. L. Direito Ambiental Brasileiro, 24 ed., ver. Ampl., e atual. – São Paulo : Malheiros, 2016.

\_\_\_\_\_. Direito ambiental brasileiro. 21. ed. **São Paulo: Malheiros**, 2013.

\_\_\_\_\_. Direito ambiental brasileiro. 31. ed. **São Paulo: JusPodvim**, 2025.

MACIEL, Giovanna de Paula Cardoso; FELLER, Thiago de Almeida. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL: FISCALIZAÇÃO. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 10, p. 1481-1495, 2023.

MAGALHÃES, J. P. Evolução do direito ambiental no Brasil. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira. 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MILARÉ, Lucas. O licenciamento ambiental: contribuições para um marco legislativo à luz do pacto federativo ecológico instituído pela Lei Complementar 140/2011. Doutorado pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.

NASCIMENTO, Rafael Rodrigues do. **O Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Univates. 2019. Disponível em: [https://www.univates.br/graduacao/media/direito/o\\_direito\\_ao\\_meio\\_ambiente\\_ecologicamente\\_equilibrado.pdf](https://www.univates.br/graduacao/media/direito/o_direito_ao_meio_ambiente_ecologicamente_equilibrado.pdf). Acesso em 01 de jul. 2024.

NUNES, Matheus Simões. O Brasil no Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas um estudo sobre o cumprimento das metas de redução de emissões no setor de energia. **Editora Licuri**, p. 1-47, 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Opinião Consultiva nº 23, de 15 de novembro de 2017**. 2017. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpinioaoConsultiva23versofinal.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

OLIVEIRA, Adriano Santhiago de; MIGUEZ, José Domingos Gonzalez; ANDRADE, Tulio César Mouthé de Alvim. **A Convenção sobre mudança do clima e o seu protocolo de Quioto como indutores de ação**. Legado do MDL: impactos e lições aprendidas a partir da implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), p. 21-42, 2018.

PRADO JUNIOR, C. 1998. História econômica do Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense.

QUISPE, Iván K. Lanegra. El (Ausente) Estado ambiental: razones para la reforma de las instituciones y las organizaciones públicas ambientales en el Perú. Lima: Realidades, 2008.

RAMMÊ, Rogério Santos. Federalismo ambiental cooperativo e mínimo existencial socioambiental: a multidimensionalidade do bem-estar como fio condutor. **Veredas do Direito–Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 10, n. 20, p. 145-145, 2013.

SANTANA, Paulo Campanha; LEUZINGER, Márcia Dieguez. A Inconstitucionalidade Parcial da Lei Complementar 140/2011 na Fiscalização Ambiental. *Revista Paradigma*, v. 31, n. 3, p. 148-167, set/dez, 2023.

SOUZA, José Fernando Vidal de; ZUBEN, Erika Von. O Licenciamento Ambiental e a Lei Complementar nº. 140/2011. *Cadernos de Direito*, Piracicaba, v. 12, p. 11-44, jul/dez, 2012.

SCHMIDT, Cíntia. **Poder de polícia ambiental e o princípio da prevenção**. 2012. 30 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4189>. Acesso em 10 set. 2024.

SÉGUIN, E. & CARRERA, F. 1999. *Lei de crimes ambientais*. Rio de Janeiro: Esplanada.

SILVA, JR, Antonio Rodrigues da; MORAES, Ana Caroline. Desafios da Polícia Militar Ambiental do estado do Pará em exercer o poder de polícia administrativa do meio ambiente. **Revista Brasileira de Meio Ambiente**, v. 9, n. 1, 2021.

SILVA JUNIOR, Humberto Farias da. Ordem constitucional federativa e competência materiais comuns sob a perspectiva da Lei Complementar de nº 140/2011. 2023. 50 f. Especialização em Direito Constitucional - **Instituto Brasiliense de Direito Público**, Brasília, 2017.

SILVA, Priscilla; RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi; TYBUSCH, Francielle Benini Agne. FEDERALISMO COOPERATIVO ECOLÓGICO: A FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DESCENTRALIZADA BRASILEIRA. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 39, n. 1, 2023.

TOLEDO, Ana Carla Favero de et al. As melhores práticas de ESG e como aplicá-las. 2023. 64 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão do Negócio) - Fundação Dom Cabral; Instituto de Transporte e Logística, Campinas, 2023. Disponível em: <https://repositorio.itl.org.br/jspui/handle/123456789/678>. Acesso em 16 jun. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. TJRN. Invalidação de alvará de construção em área de proteção é mantida. *Decisões Judiciais*. 2024. Disponível em:

<https://www.tjrn.jus.br/noticias/23874-invalidacao-de-alvara-de-construcao-em-area-de-protecao-e-mantida>. Acesso em 07 jan. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO (TRF1). TRF1 decide que competência para licenciamento do Projeto Volta Grande de Mineração é federal. 9 jan. 2025. Disponível em: <https://trf1.jus.br/trf1/noticias/trf1-decide-que-competencia-para-licenciamento-do-projeto-volta-grande-de-mineracao-e-federal>. Acesso em: 9 jan. 2025.