

**FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO DE COOPERAÇÃO: A APLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011 | ENVIRONMENTAL SUPERVISION IN BRAZILIAN COOPERATION FEDERALISM: THE APPLICATION OF THE COMPLEMENTARY LAW NO. 140/2011**

FELIPE LAURÊNCIO DE FREITAS ALVES  
LUCYLÉA GONÇALVES FRANÇA

**RESUMO** | A presente pesquisa tem como objetivo compreender e descrever qual estrutura de cooperação foi introduzida pela Lei Complementar nº 140/2011 no sistema federativo do Brasil, além de analisar as supostas contradições apresentadas pelo art. 17 da referida lei. Trata-se de pesquisa exploratória, com o levantamento de obras e análise de conteúdo, utilizando-se o método do estudo de caso, onde se elegeu como caso-piloto a Ação Civil Pública nº 0021045-62.2014.4.01.3700 (TRF-1), que aborda a possível omissão fiscalizatória em empreendimentos que geraram danos ao Rio Zutiua, na Amazônia Maranhense. Conclui que a proteção ambiental deve ser feita de maneira cooperativa entre os entes da Federação, segundo o princípio do licenciador sancionador primário, pelo qual cabe ao licenciador sancionar primariamente, sem óbice à fiscalização da atividade por todos os entes federados.

**ABSTRACT** | *This research aims to understand and describe which cooperation structure was introduced by the Complementary Law No. 140/2011 in the federative system of Brazil, in addition to analyzing the alleged contradictions presented by the section 17 of that law. It is an exploratory research, with a survey of works and content analysis, using the case study method, where it was chosen as a pilot case the Public Civil Action No. 0021045-62.2014.4.01.3700 (TRF-1), which deals with the possible lack of inspection in undertakings that caused damage to the Zutiua River, in the Amazon part of Maranhão. It concludes that environmental protection must be done in a cooperative manner among the entities of the Federation, according to the principle of the primary sanctioning licensor, whereby it is up to the licensor to sanction primarily, without hindrance to the inspection of the activity by all federated entities.*

**PALAVRAS-CHAVE** | *Competência fiscalizatória ambiental. Federalismo cooperativo. Rio Zutiua.*

**KEYWORDS** | *Environmental inspection competence. Cooperative federalism. Zutiua River.*

## 1. INTRODUÇÃO

**É** indiscutível a importância da proteção ambiental em tempos de descartabilidade dos produtos eletrônicos e ampliação das possibilidades de poluição no cenário de progressiva industrialização dos serviços. Mesmo estando dentre as atividades consideradas essenciais durante a pandemia do COVID-19 (BRASIL, 2020, *não paginado*), a fiscalização ambiental não conseguiu impedir que o desmatamento na Amazônia Legal em abril de 2020 tivesse um aumento de 171% em relação a abril do ano passado (FONSECA *et al*, 2020, p. 01).

O trato constitucional do meio ambiente é alçado ao ponto máximo do ordenamento jurídico brasileiro, privilégio que outros valores sociais relevantes só lograram conquistar depois de séculos (CANOTILHO; LEITE, 2012, p. 99), visando a preservação dos elementos naturais essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, diante do ímpeto predatório das nações civilizadas, que devastam florestas, exaurem o solo, exterminam a fauna, poluem as águas e o ar (MEIRELLES, 2007, p. 584).

No âmbito internacional, o meio ambiente equilibrado como direito de terceira geração (MAZUOLLI, 2018, p. 59) passa a ser protegido como direito humano, fundamental a todas as pessoas, bem estatuído na Declaração de Estocolmo de 1972, que inaugura o Direito Ambiental no cenário internacional, estabelecendo que

[...] o ser humano tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras (ONU, 1972, p. 1, *tradução livre*).

Além do mais, a referência a direitos como a saúde, por exemplo, passa necessariamente pelo reconhecimento do meio ambiente como direito humano<sup>1</sup>. A fiscalização ambiental pelos órgãos estatais, tem o papel

<sup>1</sup> Direitos reconhecidos na Declaração Universal de Direitos Humanos ["1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar" (BRASIL, 2013, p. 23)], no Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos,

importantíssimo de colocar freios à poluição a fim de garantir o atendimento de referidos direitos. A observação dos impactos da omissão estatal em fiscalizar, nessa sistemática, também é relevante.

Relembrando as lições do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 1.014) acerca da relevância dessa omissão fiscalizatória, temos que se o Estado, devendo agir, não agiu ou o fez deficientemente, comportando-se abaixo dos padrões legais que normalmente deveriam caracterizá-lo, responde por esta incúria, negligência ou deficiência, que traduzem um ilícito que enseja o dano não evitado quando, de direito, deveria sê-lo.

Com o intuito de organizar, pois, a atuação estatal no combate à poluição editou-se, tardiamente, diga-se de passagem, a Lei Complementar nº 140/2011 (ANTUNES, 2019, p. 66-67), como regulamento de parte do parágrafo único do artigo 23 da Constituição de 1988. Com ela, intentou-se implantar no país o modelo conhecido como *federalismo cooperativo ambiental*, no qual a ideia é que haja a soma de esforços dos entes federativos no sentido da realização de uma política ambiental que se digne efetiva e verdadeiramente sustentável (SILVA, 2019, p. 37).

A missão de racionalizar a fiscalização ambiental no país, entretanto, não foi completamente cumprida com a edição dessa Lei Complementar, uma vez que a ambiguidade interpretativa das suas disposições gerou intensa insegurança jurídica e equívocos na sua efetivação, problemas que se fazem sentir na intensiva poluição verificada, por exemplo, na região pré-amazônica maranhense, mais especificamente, ao longo do Rio Zutiua, curso de água extremamente poluído em diversos pontos<sup>2</sup> (TANNÚS, 2012, p. 82), o que

---

Sociais e Culturais: Protocolo de São Salvador [“1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos” (BRASIL, 2013, p. 197)], na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1992, *não paginado*) e em outros documentos aprovados na Eco 92, apenas para citar alguns.

2 Sobre a necessidade de ações emergenciais no Zutiua e sua situação crítica de conservação, pesquisa realizada no âmbito do Mestrado em Sustentabilidade de Ecossistemas da Universidade Federal do Maranhão atestou que “Devido ao histórico de ocupação e desenvolvimento da região Amazônica não foi surpresa encontrar a Amazônia maranhense em tal estado de fragmentação. A região norte é a mais crítica, devendo receber atenção imediata dos gestores dos municípios envolvidos. Estratégias para reverter a situação devem incluir a aplicação da legislação ambiental, fiscalização e recuperação de área degradadas. A pecuária é uma atividade econômica muito presente na sub-bacia, ocasionando a substituição de florestas por pasto, seja em áreas planas, seja em relevos acidentados. A adoção de outras técnicas de pecuária poderá trazer benefícios para a conservação dos recursos naturais e para aqueles que vivem em sua função” (TANNÚS, 2012, p. 82).

ocasionou inclusive a judicialização da responsabilização por danos ambientais sofridos. Por isso mesmo, surgiu a seguinte inquietação, que moveu esta pesquisa: como deve acontecer a divisão de tarefas entre os entes da Federação na atividade fiscalizatória ambiental?

Nesse sentido, objetivou-se, de maneira geral, compreender qual realmente a forma de cooperação inaugurada pela Lei Complementar nº 140/2011 em nosso formato federalista, além de, especificamente, explicar o que seria o chamado federalismo cooperativo, entender a problemática criada pelas supostas contradições do art. 17 da referida lei e observar, em um caso prático, como tem caminhado a jurisprudência brasileira na interpretação dessa cooperação quando da verificação das omissões fiscalizatórias em matéria ambiental.

Para tanto, utilizou-se da abordagem qualitativa, a partir de uma pesquisa exploratória, com o levantamento de obras referentes às categorias eleitas, bem como análise de conteúdo. Com esse fim, escolheu-se uma demanda judicial específica que discute a temática levantada como amostragem das decisões que versam sobre a responsabilidade por omissão dos órgãos ambientais de fiscalização.

Primeiramente se discutem as diversas visões dos juristas brasileiros acerca da aplicação da Lei Complementar nº 140/2011, aprofundando-se nas suas implicações na atuação dos órgãos na fiscalização de atividades e empreendimentos licenciados. Logo em seguida, utilizando-se o método do *estudo de caso* (YIN, 2010, p. 93), passa-se a análise da jurisprudência consultada quanto a este tema, elegendo-se como *caso-piloto*, apenas para fins de estudo, a Ação Civil Pública nº 0021045-62.2014.4.01.3700 (Tribunal Regional Federal da 1ª Região), para então recolher algumas conclusões sobre como se aplica, na prática, a divisão da fiscalização ambiental no âmbito do *federalismo de cooperação* e quais as implicações dessa escolha.

A eleição dessa Ação Civil Pública como caso-piloto se deu por tratar de atividades potencialmente poluidoras realizadas nas margens do Rio Zutiua, um dos principais rios da Bacia Hidrográfica do Pindaré, elemento essencial da

Amazônia Maranhense (TANNÚS, 2012, p. 25), e que se encontra em níveis alarmantes de poluição (GOMES; REZENDE, 2017, p. 122).

Como hipótese, orientou-se pela compreensão da efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, que obriga os órgãos de proteção ambiental, em conjunto, a garantirem a devida fiscalização das atividades poluidoras na proteção desse direito humano.

## 2. COOPERAÇÃO AMBIENTAL NA LEI COMPLEMENTAR N° 140/2011

A Constituição da República, em seu art. 23, VI, determina que a proteção ambiental seja feita de maneira cooperativa entre os entes da Federação, devendo leis complementares, conforme redação do parágrafo único do mesmo artigo, fixarem “normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 2016, p. 28-29).

Bessa Antunes (2019, p. 74) informa que a determinação desse parágrafo único inaugura em nosso sistema constitucional o chamado *federalismo cooperativo*, que seria, pelo menos em tese, o modelo adotado pela Constituinte de 88, que busca realizar um equilíbrio entre os diferentes entes federativos, de forma que eles possam exercer suas autonomias constitucionais e que as diferentes ações da administração pública sejam realizadas de forma a assegurar a economia de recursos financeiros, técnicos e administrativos com vistas a alcançar maior eficiência administrativa.

Na história do federalismo, em que a repartição de competências e de rendas, que vivifica a autonomia dos Estados-membros e os habilita a desempenhar as suas atribuições, o Brasil, sob este aspecto, afastou-se do modelo clássico de Estado Federal, para se aproximar a uma modalidade mais cooperativa (MENDES; BRANCO, 2014, p. 803-804).

Cumprindo, pois, a previsão constitucional, tão somente em 2011, com a edição da Lei Complementar n° 140, tentou-se definir melhor como se daria esta cooperação em matéria ambiental, criando diversas dificuldades em sua

implementação. Esta Lei Complementar, no seu artigo 17, §3º, causou, de certo modo, confusão tanto na sua aplicação, quanto nas demandas judiciais em matéria ambiental, ao dizer que o que estava disposto no *caput* do artigo – que compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização de um empreendimento ou atividade lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações – não impediria o exercício pelos entes federativos da atribuição de fiscalização destes empreendimentos e atividades (BRASIL, 2011, *não paginado*).

Essa dificuldade em saber a quem compete de fato a atividade fiscalizatória ambiental em determinada atividade poluidora já se percebia inclusive antes da edição da Lei Complementar, prevalecendo entre os juristas a noção básica de que as entidades estatais dispõem de poder de polícia referentemente à matéria que lhes cabe regular. Nesse sentido, José Afonso da Silva (2009, p. 304-305) ensinava que como cabe às três unidades da Federação proteger o meio ambiente, também incumbe a todos eles aplicarem as sanções pertinentes nos casos da infringência à legislação ambiental.

Edis Milaré (2016, p. 117-119) entende que o parágrafo terceiro da referida lei, ao qual ele imputa estar presente o *princípio da subsidiariedade*, na verdade, foi importantíssimo para solucionar o problema da falta de equilíbrio na atuação simultânea da União, Estados, Municípios e Distrito Federal em prol da defesa do meio ambiente, posto que as ações administrativas decorrentes da competência comum devem observar o critério da predominância do interesse, exercício que se dá, preponderantemente, pelo ente com atribuição para licenciar ou autorizar a atividade.

Este critério, o do *licenciador-fiscalizador*, é avaliado por Bezerra e Gomes (2017, p. 1.753) como decisão acertada do legislador, uma vez que o órgão licenciador, por estar mais próximo ao empreendedor e à sua atividade, é quem primordialmente deve exercer a fiscalização do cumprimento à legislação de proteção ao meio ambiente, o que, além de dar vazão aos princípios da cooperação e eficiência, também deu amparo à segurança jurídica, que era tão fragilizada diante da ausência de regras claras de cooperação entre os entes federativos.

Toshio Mukai (2011, p. 90), quando da edição da lei aqui em estudo, aponta para outras contradições do art. 17, §3º, da Lei Complementar nº 140/2011, tendo em vista que a parte final da sua disposição poderia levar a entender que são nulos os autos de infração ambiental lavrados por órgão que não detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*, mesmo tendo o parágrafo segundo desse artigo dito que qualquer órgão ambiental pode impor medida para evitar a degradação ambiental, fazer cessá-la ou mitiga-la. Portanto, segundo ele, essas medidas, caso assim fosse o entendimento que prevalecesse, não teriam nenhum efeito jurídico, pois não poderiam resultar em autos de infração.

A visão de Mukai (2011, p. 89) é a de que o artigo dezessete da Lei Complementar nº 140/2011 é esdrúxulo e confuso, além de inconstitucional, tendo em vista que não poderia impedir o exercício pelos órgãos constitucionalmente competentes da atribuição de fiscalização dos empreendimentos e atividades.

Bastante experiente na atuação junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Eduardo Bim (2018, p. 89) defende que o art. 23 da Constituição, que diz haver competência comum para proteger o meio ambiente, criou um mito de que as três esferas federativas tinham o dever de tutelar o bem protegido, sem qualquer disciplina racional do exercício dessa competência, permitindo que qualquer das três esferas equivocadamente pudesse ser provocada para que realizasse a fiscalização ambiental, ficando a escolha de qual (União, Estado ou Município) “ao exclusivo talante do requerente”.

No entender de Bim (2018, p. 89),

Essa equivocada concepção era aplicada até mesmo no interior do ente federativo, fazendo com que órgãos ou entidades que têm poder supletivo em termos fiscalizatórios em relação a outros fossem obrigados a fiscalizar sem que o original fosse. É o caso do Ibama com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que detém primazia fiscalizatória ambiental nas unidades de conservação sob sua tutela.

Esta concepção radical de se atribuir apenas ao licenciador a competência fiscalizatória, ao nosso ver, não resolve o problema da dificuldade em tornar mais eficaz a hercúlea tarefa da proteção ambiental, porquanto permite que danos, como os do caso que se apresentará no próximo capítulo, aconteçam sem que haja qualquer fiscalização, nem dos órgãos de fiscalização estadual ou municipal, nem federal.

Ora, nada mais lógico do que vincular a atividade fiscalizadora à atividade de licenciamento, já que os órgãos ambientais encarregados do licenciamento de determinado empreendimento conhecem, concretamente, a dinâmica das atividades licenciadas. Entretanto, quando se lê o artigo dezessete da Lei Complementar nº 140/2011 em sua inteireza, bem avalia Bezerra e Gomes (2017, p. 1.755-1.756), a conclusão é a de que todos os entes federativos não só podem, como devem fiscalizar toda e qualquer atividade efetiva ou potencialmente poluidora.

Ao nosso ver, a *mens legis* desse artigo, não seria a de que apenas o licenciador deve fiscalizar, mas que cabe a este sancionar primariamente, sem óbice à atuação efetiva do poder de polícia ambiental de todos os entes federados. É o que tem se chamado de *princípio do licenciador sancionador primário*, como oposição ao *princípio do licenciador fiscalizador primário* sustentado pela Procuradoria Especializada do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (BEZERRA; GOMES, 2017, p. 1.755-1.756).

Assim também parece ser a intenção organizatória do legislador no art. 70 da Lei de Crimes Ambientais (IBAMA, 2014, p. 20), quando diz, no parágrafo único do referido artigo, que são competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo qualquer dos funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)<sup>3</sup>.

---

3 Criado pela Lei 6.938/1981, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) é a estrutura adotada para a gestão ambiental no Brasil, e é formado pelos "(...) 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" (BRASIL, 2008, p. 18).

### 3. EMPREENDIMENTOS NO RIO ZUTIUA E ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA

Já nos alerta José Afonso da Silva (2009, p. 41-42) que o Direito Ambiental, assim como todo campo do Direito, deve ser considerado tanto sob o seu aspecto objetivo, ou seja, do ponto de vista do seu conjunto de normas jurídicas disciplinadoras da proteção da qualidade do meio ambiente, quanto como ciência, na busca do conhecimento sistematizado das normas e princípios ordenadores da qualidade do meio ambiente, papel ao qual se incumbirá este trabalho a partir de agora, na análise da efetividade protetiva do federalismo cooperativo em um caso específico, a saber, o impasse que envolve o Rio Zutiua, no Maranhão.

Na Ação Civil Pública nº 0021045-62.2014.4.01.3700, que está em sede de apelação tramitando no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, trata-se dos danos ao Rio Zutiua<sup>4</sup>, que banha a Terra Indígena Arariboia. Estes danos teriam sido causados por empreendimentos empresariais no município de Arame – MA<sup>5</sup>, parte da região amazônica maranhense, além da suposta omissão fiscalizatória do IBAMA no caso (BRASIL, 2018, *não paginado*).

Como consta no Relatório da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (BRASIL, 2018, *não paginado*), um dos documentos que lastreiam o processo, o rio é um afluente do Pindaré e banha diversas aldeias no interior da Terra Indígena, habitada pelos povos Guajajara e Awá Guaja, tendo sido verificado que este rio, especialmente nas áreas próximas ao município de Arame, está bastante degradado, com diversos pontos críticos, uma vez que todo o esgoto eflui para ele, além do lixo doméstico e lixo proveniente de atividades como o matadouro municipal, tendo-se verificado ainda alto grau de assoreamento do rio.

---

4 A bacia hidrográfica do rio em questão, também conhecido como Rio Gentil, está localizada na porção noroeste do Maranhão e abrange 13 municípios, todos maranhenses, em diferentes proporções (TANNÚS, 2012, p. 28).

5 De acordo com informações colhidas no portal eletrônico do município, a Lei nº 249/2013, que versa sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Arame, no seu art. 25, diz que é responsabilidade da Secretaria Municipal de Meio Ambiente planejar, executar, acompanhar, e avaliar as políticas, programas e ações pertinentes ao desenvolvimento e proteção do meio ambiente, instituir a política municipal de Meio Ambiente e criar e gerir o Sistema Municipal de Meio Ambiente (ARAME, 2018, *não paginado*).

Segundo os fatos narrados pelo Ministério Público Federal (MPF), são três os empreendimentos que estariam agravando a situação de descaso com o Rio Zutiua, um Hotel, localizado às margens do rio, um Posto de Combustível e Oficina Mecânica, próximos ao Hotel e um Lava Jato, tendo ficado demonstrado no relatório da FUNAI que esses estabelecimentos interferem diretamente na qualidade das águas que atravessam a terra indígena, modificando também o seu curso natural pelo aterramento de suas margens (BRASIL, 2018, *não paginado*).

Aqui se percebe as distorções do pacto cooperativo de proteção ambiental entre os entes da Federação, uma vez que, no caso em estudo, o MPF solicitou onze vezes ao IBAMA a realização de vistoria no local e, fazendo certa interpretação da Lei Complementar nº 140/2011, este delegou a obrigação à Secretaria Estadual do Meio Ambiente, alegando tratar-se de competência estadual. Desta feita, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, no que lhe concerne, disse ser o caso de competência federal, não tendo havido a atuação de nenhuma destas duas organizações para combater as infrações ali cometidas (BRASIL, 2018, *não paginado*).

Estando por último presente no local, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (BRASIL, 2018, *não paginado*) verificou que atrás dos estabelecimentos comerciais havia a presença de uma bateria de fossas sépticas que, segundo o empresário responsável, não havia comunicação alguma com o riacho Cajazeira, contribuinte do Zutiua. Relatou ainda que o corpo hídrico apresenta características de contaminação e poluição, haja vista possuir água de coloração acinzentada, com odor fétido e presença de garrafas PET.

Esta disputa judicial em se decidir a quem compete a fiscalização do local contribuiu para a permanência da poluição ao Rio, uma vez que não houve fiscalização efetiva de nenhum dos entes que, alegando estarem cumprindo o que diz a Lei Complementar, não fizeram a efetiva fiscalização do local, com a atuação dos responsáveis.

Em estudo de campo realizado por pesquisadores da Universidade Federal do Maranhão e da Universidade Estadual do Maranhão<sup>6</sup>, constatou-se que os fatores reais que causaram a diminuição da quantidade de água no Rio foram, na verdade, o descaso do poder público e a falta de educação das pessoas, em que o depósito de lixo e lançamento de efluentes domésticos levaram a poluição a chegar aos níveis atuais, tendo a falta de fiscalização e de políticas relacionadas ao meio ambiente contribuído mais ainda para o agravamento da situação (GOMES; REZENDE, 2017, p. 122).

De maneira a entender melhor os argumentos de cada parte do *caso-piloto* escolhido, será feita a exposição dos pontos principais das alegações de cada uma delas, como forma inclusive de analisar quais seriam as deficiências legislativas da Lei Complementar n° 140/2011, e as possíveis soluções para resolver impasses como esse.

Segundo entende o Ministério Público Federal do Maranhão (BRASIL, 2018, *não paginado*), a competência administrativa para a proteção e controle das atividades potencialmente lesivas aos ecossistemas é comum a todos os entes da Federação, como apregoadado no art. 23 da Constituição da República e no §3° do art. 17 da Lei Complementar n° 140/2011. Além disso, incontroverso o fato de que a repercussão dos danos em terras indígenas, área pertencente ao patrimônio da união, atrai rigorosamente o interesse federal.

Divergindo em parte, a defesa do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) centra-se na Orientação Jurídica Normativa n° 49/2013/PFE/IBAMA (BRASIL, 2013, *não paginado*) que abaliza a interpretação do órgão quanto à divisão da competência fiscalizatória ambiental na vigência da Lei Complementar n° 140/2011.

De acordo com essa Instrução, a atividade concretamente licenciada deve ser preferencialmente fiscalizada pelo órgão ambiental emissor da licença e, em situação de duplicidade de autuações, caberá a prevalência da fiscalização realizada pelo órgão licenciador (BRASIL, 2013, *não paginado*).

---

<sup>6</sup> Os pesquisadores salientaram que as características da poluição na região remetem à relação da questão ambiental com a questão social. De acordo com eles: “(...) Ambas as questões estão extremamente interligadas visto que as zonas de degradação de ambientes como o estudado neste trabalho em muitas vezes estão atreladas a uma população com nível de escolaridade baixo, o que reflete na sua renda, que também é baixa” (GOMES; REZENDE, 2017, p. 116).

Conforme entende o Instituto (BRASIL, 2013, *não paginado*), o art. 17 da Lei Complementar em estudo<sup>7</sup> teria implementado no ordenamento jurídico brasileiro o *princípio do licenciador-fiscalizador primário*, o qual atribui ao órgão licenciador o dever primário de fiscalizar as atividades cujo controle ambiental prévio foi por ele exercido, evitando-se, assim, que o ente fiscalizador interfira na discricionariedade administrativa de outro órgão ambiental.

Contudo, não se pode ignorar as hipóteses de omissão do órgão licenciador ou o seu desconhecimento acerca da prática infracional, devendo-se respeitar, em tais casos, a competência comum constitucionalmente estabelecida, de forma que qualquer órgão ambiental que constatar a prática de infração ambiental terá competência para lavrar o devido auto de infração (BRASIL, 2013, p. 10).

O que se depreende da postura da entidade federal é a tentativa de se evitar o retrabalho, observando-se, assim, o princípio da eficiência da Administração Pública, garantindo-se celeridade e qualidade, e sempre em harmonia com os demais princípios que regem as atividades estatais.

A sentença para o caso se estruturou no sentido de que não se confundem a competência administrativa para o licenciamento ambiental e a competência fiscalizatória de um órgão. Destacou que a atuação supletiva e subsidiária dos entes que detém atribuição comum de fiscalização está assegurada pela disciplina legislativa dada à matéria, que impõe um aparato de fiscalização a ser exercido pelas três esferas de poder (BRASIL, 2018, *não paginado*).

Ou seja, a solução provisória do litígio se deu no sentido de se diferenciar o licenciamento ambiental da atividade de fiscalização, negando haver relação entre estas duas atividades, uma vez que os entes federados devem sempre usar de sua competência fiscalizatória ambiental mesmo sobre empreendimentos aos quais determinado ente não detenha competência para licenciamento. Essa diferenciação, ao nosso ver, parece mais coerente com a

---

7 Lei Complementar nº 140/2011: “Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, 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” (BRASIL, 2011, *não paginado*).

essência da cooperação ambiental incutida no art. 23, VI, da Constituição da República.

Este posicionamento do juízo singular no caso analisado segue, inclusive, o posicionamento aparentemente consolidado do Superior Tribunal de Justiça, o qual adota em diversos julgados<sup>8</sup> as seguintes teses: a) o art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas e, em preenchidos os requisitos para a configuração de responsabilidade civil por omissão, tal responsabilidade objetiva será solidária, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no polo passivo dessas demandas; b) a atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado dentro de área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado; c) no que tange à proteção ao meio ambiente, não há falar em competência exclusiva de um ente da Federação para promover medidas protetivas, devendo-se impor amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo; e, bastante importante, d) a competência para licenciar não se confunde com o poder fiscalizatório dos demais órgãos ambientais integrantes do SISNAMA.

#### 4. CONCLUSÃO

---

8 Visita aos seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça: REsp 604.725/PR, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 21.06.2005, DJ 22.08.2005, p. 202; REsp 1.326.138/SC, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 06.06.2013, DJe 14.06.2013; AgRg no REsp 1417023/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 25.08.2015; REsp 1.560.916/AL, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 09.12.2016; REsp 1479316/SE, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 01.09.2015; REsp 1307317/SC, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 27.08.2013, DJe 23.10.2013; AgInt no REsp 1.484.933/CE, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 29.03.2017; REsp 1560916/AL, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 06.10.2016, DJe 09.12.2016; AgRg no REsp 1.373.302-CE, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 11.06.2013, Informativo n. 0526, Período: 25 set. 2013; AgRg no REsp 711.405-PR, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 28.04.2009, Informativo nº 0392, Período: 27 abr./01 maio 2009.

Na realização desta pesquisa, teve-se como problema a seguinte indagação: como deve acontecer a divisão de tarefas entre os entes da Federação na atividade fiscalizatória ambiental? Nessa linha, objetivou-se, de maneira geral, compreender qual foi realmente a forma de cooperação inaugurada pela Lei Complementar nº 140/2011 em nosso formato federalista, além de, como objetivos específicos: explicar o que seria o chamado federalismo cooperativo, entender a problemática criada pelas supostas contradições do art. 17 da referida lei e observar, em um caso prático, como tem caminhado a jurisprudência brasileira na interpretação dessa cooperação quando da verificação das omissões fiscalizatórias em matéria ambiental.

Inegável que a proteção ambiental efetiva passa pelo fortalecimento das instituições de controle e fiscalização, que devem, para além do tecnicismo normativo da divisão de competências, empenhar-se na união de esforços com a finalidade de evitar o dano ambiental.

Assim, o que ficou confirmado ao longo da pesquisa é que a proteção ambiental deve ser feita de maneira cooperativa entre os entes da Federação, conforme determina a Constituição da República.

A Lei Complementar nº 140/2011 inaugura o chamado *federalismo cooperativo*, que é um modelo que busca realizar um equilíbrio entre os diferentes entes federativos, de forma que eles possam exercer suas autonomias constitucionais e que as diferentes ações da administração pública sejam realizadas de forma a assegurar a economia de recursos financeiros, técnicos e administrativos com vistas a alcançar maior eficiência administrativa.

O artigo dezessete da lei complementar estudada, ao contrário do que se pode imaginar, não adota o *princípio do licenciador fiscalizador*, ou seja, a visão de que apenas o licenciador deve fiscalizar, mas o *princípio do licenciador sancionador primário*, segundo o qual cabe ao licenciador sancionar primariamente, sem óbice à fiscalização da atividade por todos os entes federados.

E, por último, que o posicionamento aparentemente consolidado do Superior Tribunal de Justiça, converge para o *princípio do licenciador*

*sancionador primário* onde a competência para licenciar não se confunde com o poder fiscalizatório, que é atribuído constitucionalmente a todos os órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), devendo-se impor amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito ambiental**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

ARAME. Secretaria de Meio Ambiente do Município. **Site da Prefeitura Municipal de Arame**, Arame, [2018]. Disponível em: <http://arame.ma.gov.br/2017/09/04/secretario-de-meio-ambiente-do-municipio/>. Acesso em: 01 jun. 2020.

BEZERRA, Luiz Gustavo Escorcio. GOMES, Gedham Medeiros. Lei Complementar nº 140/11 e fiscalização ambiental: o delineamento do princípio do licenciador sancionador primário. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol. 09, nº 4, 2017, p. 1738-1765. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29016>. Acesso em: 09 fev. 2020.

BIM, Eduardo Fortunato. Fiscalização ambiental à luz do princípio da subsidiariedade: contornos da competência comum. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 217, p. 85-114, jan./mar. 2018. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p85](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p85). Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria Federal Especializada do IBAMA. **Orientação Jurídica Normativa nº 49/2013/PFE/IBAMA**. Brasília, 22 maio 2013. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/15501732>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Legislação ambiental básica**. Brasília: Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, UNESCO, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 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: 17 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020**. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2020.

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm).

Acesso em: 01 jun. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Direitos Humanos**. 4. ed. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

BRASIL.. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no Agravo Regimental no Recurso Especial 1.373.302/CE**. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília:

Informativo n. 0526, 25 set. 2013. Disponível em:

[https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&livre=@COD=](https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&livre=@COD=%270526%27&tipo=informativo)

[%270526%27&tipo=informativo](https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&livre=@COD=%270526%27&tipo=informativo). Acesso em: 19 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no Agravo Regimental no Recurso Especial 711.405/PR**. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília:

Informativo n. 0392, 27 abr./1. maio 2009. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/](https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&livre=@COD=%270526%27&tipo=informativo)

[SCON/SearchBRS?b=INFJ&livre=@COD=%270526%27&tipo=informativo](https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&livre=@COD=%270526%27&tipo=informativo).

Acesso em: 19 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em teses do STJ:**

direito administrativo, poder de polícia. Brasília, ed. n. 82, 31 maio 2017.

Disponível em:

[http://www.stj.jus.br/internet\\_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/](http://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/)

[Jurisprud%C3%Aancia%20em%20teses%2082%20-%20Poder%20de%20Pol](http://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprud%C3%Aancia%20em%20teses%2082%20-%20Poder%20de%20Pol%C3%ADcia.pdf)

[%C3%ADcia.pdf](http://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprud%C3%Aancia%20em%20teses%2082%20-%20Poder%20de%20Pol%C3%ADcia.pdf). Acesso em: 19 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Acórdão no Recurso**

**Especial 1.484.933/CE**. Relatora: Ministra Regina Helena Costa, 29 mar. 2017.

Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 18 abr.

2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Acórdão no Recurso**

**Especial 1.326.138/SC**. Relator: Ministro Humberto Martins, 14 jun. 2013.

Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 18 abr.

2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Acórdão no Recurso**

**Especial 1.560.916/AL**. Relator: Ministro Francisco Falcão, 09 dez. 2016.

Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 18 abr.

2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Acórdão no Recurso**

**Especial 1307317/SC**. Relatora: Ministra Eliana Calmon, 23 out. 2013.

Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 18 abr.

2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Acórdão no Recurso Especial 1417023/PR**. Relator: Ministro Humberto Martins, 25 ago. 2015. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Acórdão no Recurso Especial 1479316/SE**. Relator: Ministro Humberto Martins, 01 set. 2015. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Acórdão no Recurso Especial 1560916/AL**. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, 09 dez. 2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Acórdão no Recurso Especial 604.725/PR**, Relator: Ministro Castro Meira, 22 ago. 2005. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). Ação Civil Pública (21045-62.2014.4.01.3700). Demandante: Ministério Público Federal. Demandados: IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e Jose Firmino da Costa Neto. São Luís, 31 de outubro de 2018. **Caderno Judicial do Diário da Justiça Federal da 1ª Região/MA**, ano 10., n. 205, 05 nov. 2018. Disponível em: <https://edj.trf1.jus.br/edj/handle/123/15189>. Acesso em: 13 fev. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012.

FARIAS, Paulo José Leite. Competência comum e o federalismo cooperativo na subsidiariedade do licenciamento ambiental: avanços na Lei Complementar nº 140/2012 na proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 51, n. 203, jul./set. 2014, p. 39-51. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/507404>. Acesso em: 15 fev. 2020.

FONSECA, A. et al. **Boletim do desmatamento da Amazônia Legal (abril 2020) SAD**. Belém: Imazon, 2020. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/boletim-do-desmatamento-da-amazonia-legal-abril-2020-sad/>. Acesso em: 01 jun. 2020.

GOMES, Sâmea Cristina Santos; REZENDE, Leandro Pereira. Percepção dos moradores sobre degradação ambiental no perímetro urbano do Rio Zutuia em Arame – MA. **Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade**, vol. 13, n. 6, jun./dez. 2017. Disponível em: <https://www.uninter.com/revistameioambiente/index.php/meioAmbiente/article/view/613df>. Acesso em: 12 fev. 2020.

IBAMA. **Lei da vida**: lei dos crimes ambientais. 2. ed., rev. e atual. Brasília: IBAMA, 2014.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MILARÉ, Edis. **Reação jurídica à danosidade ambiental**: Contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em:  
<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/18874/2/%C3%89dis%20Milar%C3%A9.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2020.

MUKAI, Toshio. A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 10, n. 60, p. 88-94, nov./dez. 2011. Disponível em:  
<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=76500>. Acesso em: 17 mar. 2020.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Rio declaration on environment and development**. Rio de Janeiro, 12 ago. 1992. Disponível em:  
[https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf). Acesso em: 21 abr. 2020.

ONU. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **Declaration of the United Nations Conference on the human environment**. Estocolmo, jun. 1972. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/apps/nj-lite/srex/nj-lite\\_download.php?id=6471](https://www.ipcc.ch/apps/nj-lite/srex/nj-lite_download.php?id=6471). Acesso em: 21 abr. 2020.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Atuação supletiva e subsidiária do IBAMA em face dos órgãos ambientais estaduais: reflexões à luz da Lei Complementar nº 140/2011. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 15, n. 86, mar./abr. 2016. Disponível em:  
<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240138>. Acesso em: 23 mar. 2020.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

TANNÚS, Ricardo Madeira. **Planejamento ambiental da sub-bacia Zutuia, Pindaré, Região Pré-amazônica, Maranhão**. Dissertação (Mestrado em Sustentabilidade de Ecossistemas) – Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Ana Thorell. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

Recebido em | 03/05/2020

Aprovado em | 22/06/2020

Revisão Português | Ronilson Paulino dos Santos

Revisão Inglês | Fargane Maciel Flôr

## **SOBRE OS AUTORES** | *ABOUT THE AUTHORS*

### FELIPE LAURÊNCIO DE FREITAS ALVES

Graduando do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e membro do Grupo de Pesquisa e Extensão em Ciências Criminais (NUPECC/UFMA) e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos (EDH/UNDB). E-mail: felipelaurencio@hotmail.com.

### LUCYLÉA GONÇALVES FRANÇA

Doutora em Direito pela Universidade de Salamanca (USAL) e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora do Departamento de Direito da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professora do Programa de Pós-doutorado em Direitos Humanos do Centro de Estudos Brasileiros (CEB/USAL). Professora do Programa de Mestrado em Energia e Ambiente da UFMA. Membro do Conselho Curador da Fundação Sousafrade de Apoio ao Desenvolvimento da UFMA (FSADU). E-mail: lucyfranca03@hotmail.com.