

## A COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA DOS ENTES FEDERATIVOS APÓS A LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011

Ana Paula Curitiba de Freitas<sup>1</sup>

Jackelline Fraga Pessanha<sup>2</sup>

---

*Fecha de publicación: 01/10/2015*

**Sumário:** Introdução. **1** Alguns princípios do direito ambiental. **2** Competências constitucionais legislativas e administrativas em matéria ambiental. **2.1** Competências legislativas ambientais. **2.2** Competências administrativas ambientais. **3** Lei complementar 140 de 08 de dezembro de 2011. **3.1** Ditames gerais da lei complementar 140/2011. **3.2** Competência fiscalizatória dos entes federativos após a lei complementar 140/2011. **4** Jurisprudências sobre a competência fiscalizatória ambiental após a edição da lei complementar 140/2011. Considerações finais. Referências.

**RESUMO:** O presente trabalho trata da competência dos entes federativos para fiscalizar no âmbito ambiental após a publicação da Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011. A nova lei trouxe dúvida referente à fiscalização, deixando margem para interpretações sobre a atuação dos órgãos ambientais de cada ente federativo, trazendo como problemática se a competência para fiscalizar é comum aos entes federativos ou está vinculada à atividade de licenciamento. Para chegar a uma conclusão sobre a questão, o estudo será iniciado com alguns princípios do direito ambiental. Após, será abordado a diferença de competência legislativa e competência administrativa, para então, tratar especificamente da Lei

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade São Geraldo. E-mail: [cf.anapaula@hotmail.com](mailto:cf.anapaula@hotmail.com)

<sup>2</sup> Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória. Especialista em Direito e Gestão Ambiental pela Faculdade Estácio de Sá. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Vila Velha. Professora Universitária na Faculdade São Geraldo. Servidora Pública Estadual. E-mail: [jackellinepessanha@yahoo.com.br](mailto:jackellinepessanha@yahoo.com.br)

Complementar 140/2011 e aprofundar na competência fiscalizatória atribuída aos entes federativos após a publicação da lei. Com o intuito de esclarecer como a competência fiscalizatória é abordada no Poder Judiciário, será analisado algumas jurisprudências sobre o assunto. Por fim, conclui-se que a competência fiscalizatória ambiental é comum a todos os entes federativos e não está diretamente vinculada ao órgão licenciador, pois a competência de determinado órgão licenciador não proíbe que os demais entes fiscalizem, exercendo assim, a competência material igualitária que a Lei Complementar e a Constituição Federal preveem.

**Palavras-chave:** Princípios. Lei Complementar. Fiscalização Ambiental.

## INTRODUÇÃO

Atualmente, a preocupação com a proteção do meio ambiente vem ganhando destaque entre os assuntos mais importantes na sociedade. Embora ainda falte a conscientização de grande parte da população sobre a conservação ambiental, há de se reconhecer que a geração atual se preocupa com o assunto, buscando aos poucos o desenvolvimento econômico de maneira sustentável, e de acordo com Reis (2011, p. 50) “a proteção do meio ambiente como um valor fundamental reveste-se de um caráter comunitário, um direito difuso (sujeitos indeterminados no tempo e no espaço) e visa de forma solidária garantir a proteção do meio ambiente global para todos os seres humanos”.

Entende-se com clareza que por se tratar de um bem comum, a responsabilidade pela proteção do meio ambiente é de todos. A Constituição Federal de 1988 traz em seu art. 225 que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. (BRASIL, 1988)

Porém, quando há exploração, conduta e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente ou ainda, para manter a conservação do mesmo, cabe aos entes federativos promover a fiscalização, conforme disposto no artigo 23 caput, incisos III, VI e VII da Constituição Federal.

Para esclarecer a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em assuntos referentes às ações administrativas em matéria ambiental, principalmente no que tange os incisos III, VI e VII do caput e parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, bem como, alterar o artigo 10º da Lei 6938/81, foi criada a Lei Complementar 140, que está em vigor desde 08 de dezembro de 2011.

Neste estudo será abordado se a fiscalização ambiental compete igualmente aos entes federativos ou está vinculada à atividade de licenciamento, analisando sob a ênfase de que houve uma regulamentação dada ao parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, por meio da Lei Complementar 140/2011.

O presente artigo será dividido em quatro capítulos, abordando inicialmente alguns princípios do Direito Ambiental. No segundo capítulo serão diferenciadas as competências constitucionais legislativas e

administrativas em matéria ambiental. No terceiro capítulo vai ser estudada especificamente a Lei Complementar 140/2011, suas alterações e a competência fiscalizatória dos entes federativos após a sua publicação.

Por fim, será abordada no último capítulo, a posição do Poder Judiciário sobre a competência fiscalizatória ambiental, após a edição da lei complementar 140/2011, apresentando algumas jurisprudências para melhor esclarecimento das decisões que são adotadas sobre o assunto.

## **1 ALGUNS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL**

Em qualquer ramo do direito é importante o estudo dos princípios, tendo em vista o seu auxílio na análise e conhecimento do sistema jurídico. No direito ambiental existem vários princípios que tem a finalidade de proporcionar para as presentes e futuras gerações, melhor qualidade de vida, preservando o meio ambiente e respeitando os seus limites, conforme verificado nos princípios expostos abaixo.

O princípio do desenvolvimento sustentável tem previsão de maneira explícita na Constituição Federal, em seu artigo 225, combinado com o artigo 170, VI, e ainda, no princípio 04 da Declaração do Rio firmada em 1992 na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, onde expressamente fica declarado que “para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste” (ONU, 1992), ou seja, para que haja o desenvolvimento é essencial que a proteção ambiental seja analisada, proporcionando o desenvolvimento sustentável.

Para Sirvinskas (2014, p. 142) “tal princípio procura conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade de vida do homem”, devendo ser observado que não existe limites para as necessidades e vontades do homem, mas em contraditório, os recursos naturais são limitados, por isso existe uma atenção maior voltada à sustentabilidade como maneira de cuidar do meio ambiente e da vida humana.

A prevenção é um princípio que está implícito no artigo 225 da Constituição Federal e tem a finalidade de prever os danos ambientais decorrentes de determinada atividade lesiva ao Meio Ambiente. Tais danos ambientais são identificados por ser de risco certo, conhecido e concreto, por isso é importante que medidas preventivas sejam tomadas antes do dano ocorrer, pois muitas vezes os danos ambientais podem ser irreversíveis.

Amado (2014, p. 57) esclarece que o princípio da prevenção utiliza-se

da certeza científica, sendo necessário quando a atividade humana a ser licenciada poderá trazer danos ambientais já conhecidos pelas ciências ambientais em sua natureza e extensão, deixando claro que existem maneiras de se evitar o dano antes que ele aconteça, adotando medidas de prevenção para que nem o meio ambiente, nem o homem, sofram com as consequências que uma atividade lesiva pode causar.

O princípio da precaução está implicitamente previsto no artigo 225 da Constituição Federal, mas diferentemente dos demais, está previsto expressamente no Princípio 15 da Declaração do Rio:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (ECO, 1992).

Ou seja, trata-se de empreendimentos que podem causar danos ambientais sérios e irreversíveis, porém não existe certeza científica quanto aos danos e sua extensão, o que existe é a possibilidade de que ocorra algum dano e mesmo com a ausência de certeza serão adotadas medidas de precaução com o intuito de evitar ou pelo menos reduzir os riscos (RODRIGUES, 2013, p. 306).

O princípio do poluidor-pagador encontra-se na lei da Política Nacional de Meio Ambiente nº 6.938/1981 em seu artigo 3º, inciso IV traz que poluidor é “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (BRASIL, 1981). Ou seja, mesmo que a pessoa (física ou jurídica) ou o poder público não tenha contribuído diretamente para o dano, ele deve repará-lo.

Na mesma lei, o artigo 14, § 1º prevê que o poluidor fica obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados pela atividade, independentemente de culpa. Amado (2014, p. 67) entende que toda pessoa física ou jurídica que por meio de atividade impactante causar degradação ambiental deve responder pelos custos sociais da degradação, cabendo ao poluidor compensar ou reparar o dano causado, porém a existência de pagamento não pode ser vista como uma abertura à poluição incondicional, mas sim, como uma maneira de evitar que a degradação ambiental fique sem reparação.

Assim, o dano ambiental deve ser compensado ou reparado por àquele que causou a poluição, direta ou indiretamente, tendo em vista a sua

responsabilidade com o meio ambiente (COLOMBO, 2006, p. 01).

O princípio do usuário-pagador está previsto no art. 4º, inciso VII da Lei 6.938/1981 ao dizer que a Política Nacional do Meio Ambiente visará a “imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” (BRASIL, 1981).

Amado (2014, p. 70) aduz em sua obra que mesmo não havendo poluição, os usuários de recursos naturais devem pagar pela sua utilização, sendo uma maneira de diminuir os gastos desenfreados dos bens naturais, agindo como uma medida educativa para evitar o desperdício. O consumo abrange toda a sociedade, então mesmo que o desperdício não seja de todos, a sociedade inteira deve pagar.

Ainda nesta premissa, Rodrigues (2013, p. 322) diz que “pelo princípio do usuário-pagador, pretende-se instituir a cobrança pelo uso do bem ambiental e, com isso, estabelecer uma racionalização dos recursos naturais, já que se reconhece a sua condição de finitos e insustentáveis”. Em vista disso, os usuários de recursos naturais precisam pagar pela sua utilização, com o intuito de minimizar o desperdício, tendo em vista a possibilidade de escassez do bem ambiental.

A função socioambiental da propriedade também é considerada um importante princípio para o direito ambiental. A Constituição Federal em seus artigos 5º, inciso XXIII, 170, inciso III e 186, inciso II diz que, a propriedade só pode ser utilizada se observada a sua função social e ambiental.

No mesmo sentido, foi positivado no artigo 1.228, § 1º do Código Civil:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, 2002).

Mesmo o diploma civil não ter referido expressamente à função social, ficou clara a vinculação do uso da propriedade com as suas finalidades econômicas e sociais, enfatizando a preservação do meio ambiente e seus recursos naturais (LEUZINGER e D’ÁVILA, 2008, p.

258).

Neste sentido, Jair Teixeira dos Reis (2008, p. 149) aborda que “o uso da propriedade só pode ser concebido se respeitada sua função socioambiental [...]”. Com isso, fica claro que o proprietário deverá se atentar aos cuidados e limitações ambientais existentes em sua propriedade, evitando danos e contribuindo para o bem estar da coletividade.

Portanto, a função socioambiental deve ser respeitada para que qualquer tipo de poluição ou dano ambiental seja evitado, sendo atribuída ao proprietário a obrigação de proteger os recursos naturais existentes em sua propriedade.

## **2 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS LEGISLATIVAS E ADMINISTRATIVAS EM MATÉRIA AMBIENTAL.**

Competência é a capacidade que uma pessoa (física ou jurídica) tem para desenvolver e realizar determinadas tarefas, bem como para tomar decisões inerentes a sua função, por meio de atitudes necessárias para a boa realização da atividade.

Ao classificar competência, José Afonso da Silva (2003, p. 477) define muito bem ao dizer que “Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”. Ou seja, competência é a atribuição dada a determinado órgão ou ente para deliberar sobre assunto específico. As competências ambientais de cada ente federado são definidas pela Constituição Federal de 1988, sendo repartidas em duas esferas, legislativas e administrativas.

Oliveira (2009, p. 35) diz que a competência legislativa é exercida pelo poder legislativo, com o intuito de editar normas dentro do âmbito de competência de cada ente federativo, diferente da competência administrativa que visa determinar o campo de atuação político - administrativa do ente federado, por meio de atos do poder de polícia, como as fiscalizações ambientais.

### **2.1 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS AMBIENTAIS**

Tratando-se de área ambiental, Amado (2014, p. 44) entende que todos os entes tem competência para legislar concorrentemente sobre meio ambiente, cabendo à União editar normas gerais e aos Estados, Distrito Federal e Municípios normas específicas, observando respectivamente, o interesse regional e local.

Nesse sentido, ficou estabelecido pela Constituição Federal, em seu artigo 24 que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (BRASIL, 1988)

Mediante o dispositivo acima, cada ente federado poderá legislar respeitando a área de atuação de cada um, tendo em vista tratar-se de competência para legislar concorrentemente.

Ao falar de competência concorrente, Sirvinskas (2014, p. 195) menciona a importância da proteção do meio ambiente e que esta, não deve ficar sob a responsabilidade de apenas um ente federado, devendo ser partilhada entre todas as entidades para um melhor resultado.

O autor ainda faz uma diferenciação entre competência concorrente cumulativa e não cumulativa, sendo a primeira atribuída à União, Estados e Distrito Federal sem observar os limites de cada um, já no caso não cumulativo, adotado por nossa Constituição Federal, os entes federados não podem legislar plenamente, sendo atribuída a competência vertical de hierarquia, não podendo, portanto, haver invasão de competências.

Tratando-se dessa hierarquia, Rodrigues (2013, p. 124) aborda de maneira interessante a competência legislativa ao dizer que em caso de interesse de todo o país ou pelo menos de mais de um Estado, trata-se de competência da União. Quando o interesse é regional, de todo o Estado ou mais de um de seus municípios está diante de competência do Estado e por fim, quando o interesse for limitado a apenas um município é competência municipal, por se tratar de interesse local.

Apesar de ficar evidente a competência legislativa concorrente, é importante mencionar que a União tem competência exclusiva em determinados assuntos definidos pelo artigo 22 da Constituição Federal, os quais se tratam especificamente sobre água, energia, navegação fluvial, lacustre, marítima, aérea e aeroespacial, trânsito e transporte, recursos minerais e metalurgia, populações indígenas e atividades nucleares.

Quanto à competência privativa da União, há uma exceção prevista no

parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal, em que os Estados membros poderão legislar sobre as matérias específicas, caso seja autorizado por lei complementar.

Por outro lado, Sirvinskas (2014, p. 192) ao abordar a competência privativa para legislar, especifica que mesmo existindo assuntos específicos de competência da União, isso não a impede de legislar sobre demais normas gerais que não foram elencadas no art. 22 da Constituição Federal.

Importante observar que, caso a União fique inerte em editar normas gerais, os Estados e o Distrito Federal poderão fazer de maneira suplementar, exercendo competência legislativa plena para atender as suas peculiaridades, conforme o § 3º do artigo 24 da Constituição Federal.

Além disso, os Estados Federados podem estabelecer as suas próprias normas, criando meios de proteção ao meio ambiente, respeitando e seguindo as normas gerais federais, para que não haja uma divergência entre as normas federais e suas normas estaduais.

Fiorillo (2011, p. 209) tem uma concepção interessante ao afirmar que os Estados e Municípios não podem legislar de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente do que a União, tendo em vista que cabe a estes fixar normas que atendam com abrangência toda a região, enquanto que a União fixa normas gerais mínimas de proteção.

Tratando-se especificamente dos Municípios, as competências atribuídas a eles estão presentes no artigo 30 da Constituição Federal e estão diretamente ligadas a assuntos de interesse local e assuntos suplementares à legislação federal e estadual no que couber.

Mukai (2005, p. 25) diferencia competência privativa da competência supletiva dos municípios, esclarecendo que na primeira diz respeito às atribuições de interesse local que ainda não existem normas gerais da União ou suplementares dos Estados. Já na competência supletiva o autor menciona tratar também das atribuições de interesse local, porém, neste caso, existem normas gerais da União e suplementares dos Estados.

Ainda sobre a competência legislativa dos Municípios, Rodrigues (2013, p. 121) entende que a atuação municipal é importantíssima para a proteção dos bens ambientais, uma vez que é possível verificar com mais eficácia as violações às normas ambientais, contribuindo com a atuação direta na proteção dos recursos naturais, contando inclusive com a participação da população local na busca da preservação do meio ambiente.

Nesta premissa, Antunes (2002, p. 80) evidencia o fato dos Municípios terem melhor condições para identificar o problema e combatê-lo, tendo em vista a atuação acontecer diretamente no local do fato. Como também pensa Fiorillo (2011, p. 210) ao dizer que as autoridades municipais estão mais próximas e atentas às peculiaridades de determinada

região, fazendo com que estejam mais preparados para a efetiva proteção ambiental.

Portanto, os Municípios tem um papel importante na proteção do meio ambiente, por estarem aptos a identificar e sanar os problemas. Quando se tratar de assunto de interesse local, o município poderá legislar, buscando a melhor solução para o ambiente e os municípios.

## 2.2 COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS

As competências administrativas dos entes federativos são importantes para a efetivação das normas legisladas pelos mesmos. Encontra-se expressamente previsto no artigo 23 da Constituição Federal, estabelecido nos incisos III, VI e VII, ser de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e 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. (BRASIL, 1988)

Na busca pelo entendimento do dispositivo acima, Milaré (2005, p. 754) diz que por ser tratar de atribuição de competência comum, qualquer dos entes federativos podem atuar na defesa do meio ambiente, sem que um ente exclua o outro, nem o proíba de agir em uma determinada área.

No mesmo sentido, Antunes (2008, p. 86) traz que em conformidade com o artigo 23 da Constituição Federal, a União juntamente com os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tem competência comum para proteger o ambiente, combater a poluição e preservar a flora e a fauna. Completa dizendo que os entes federativos tem competência também para fiscalizar a exploração de recursos hídricos em seus territórios, sem limitação da atividade de cada ente.

Ao tratar deste assunto, Silva (2004, p. 77) faz referência à Constituição Federal, explicando que a competência comum é para proteger o meio ambiente e para combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como para preservar as florestas, a fauna e a flora. O autor completa seu pensamento dizendo que a competência material é “uma competência mais voltada para a execução das diretrizes políticas e preceitos relativos à proteção ambiental”.

Rodrigues (2013, p. 126) menciona em sua obra que a “competência

administrativa é do tipo comum, também chamada de cumulativa ou paralela. Nestes casos, existe a possibilidade de mais de um ente político (União, Estado, Município) atuar para tratar do mesmo assunto em pé de igualdade com os outros”. Ou seja, os entes federativos podem concomitantemente atuar sobre assunto que diz respeito à proteção e conservação ambiental.

O autor também abrange que a competência administrativa é atribuída de maneira horizontal, tendo em vista a atuação paralela dos entes federativos. O exercício de um ente não exclui a competência de outro, podendo as competências ser exercidas cumulativamente para um melhor resultado no cumprimento das normas ambientais.

Contudo, essa atuação paralela dos entes federativos pode causar confusão na distinção das competências de cada um, bem como na estipulação da norma que deve ser aplicada. De acordo com Fiorillo (2011, p. 211), existe uma dificuldade para identificar a norma administrativa mais adequada para uma determinada situação. O autor separa dois critérios que deverão ser verificados na análise do caso. O primeiro critério trata da predominância do interesse e o segundo critério diz respeito à cooperação dos entes da federação, esclarecendo ainda, que se deve buscar a norma que trate de maneira mais efetiva o interesse comum.

Nesta premissa, Rodrigues (2013, p. 127) aborda que é preciso haver a predominância do interesse com a cooperação entre os entes federativos, pois o ente que teve a prerrogativa de legislar sobre determinada matéria, terá a competência para praticar os atos de atuação da lei que editou, mas ao mesmo tempo é permitida a atuação conjunta e paralela entre os entes, tendo em vista se tratar de competência comum dos mesmos.

Os entes políticos também possuem competência comum para atuar no uso do poder de polícia na realização dos atos materiais (licenciamento, fiscalização, sanções administrativas), o que pode gerar uma dificuldade prática muito grande por não haver definido, por exemplo, de quem é a competência para fiscalizar determinada empresa ou aplicar multa por descumprimento de norma ambiental. (RODRIGUES, 2013, pg. 126).

Ainda nesta questão, o autor Toshio Mukai (2005, p. 20) diz que não pode haver exercício de poder de polícia de maneira comum, pois este tipo de competência só cabe no âmbito privativo de cada ente federativo. Para o autor, competência administrativa se trata de resolver questões de administração ambiental, objetivando solucionar os problemas ambientais que envolvem a elaboração de projetos que visam à proteção do meio ambiente.

Completo o pensamento com o seguinte conceito: “As competências são no sentido de cooperação dos entes federativos para solucionar as ações

administrativas que os problemas ambientais requerem, excluído aí o exercício do poder de polícia” (2005, p. 22).

Ao contrário de Toshio Mukai, o autor Jair Teixeira do Reis (2008, p. 113) traz que a competência administrativa é de atribuição do Poder Executivo, sobre a faculdade para atuar com base no poder de polícia, visando à proteção do meio ambiente. Ou seja, trata-se de uma competência dada especificamente aos entes federativos para proteger o meio ambiente por meio da utilização do poder de polícia.

Diante a diversidade de opiniões e pensamentos, torna-se difícil a compreensão de quem pertence à competência para atuar em determinado assunto. O parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal traz que “leis complementares fixarão normas para a 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). Portanto, é por meio de Lei Complementar que a atribuição de cada ente federativo será esclarecida e definida.

### **3 LEI COMPLEMENTAR Nº 140, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2011**

Como abordado no capítulo anterior, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem competência administrativa comum, permitindo que todos os entes tenham atribuição para atuar em condições de igualdade na preservação do meio ambiente.

Conforme entendimento de Rodrigues (2013, p. 189), devido a essa atribuição comum, durante muito tempo, houve um problema de acumulação de atuações, dificultando o trabalho de cada ente federativo e tendo como consequência a ineficiente aplicação do direito ambiental. Tal problema continuou até a criação de Lei Complementar que regulamentasse as atribuições administrativas dos entes federativos.

Após 23 anos da atual Constituição Federal foi criada a Lei Complementar 140/2011, visando à cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas comuns, referentes à proteção e preservação do meio ambiente, com o intuito, inclusive, de regulamentar os incisos III, VI e VII do artigo 23 da Constituição Federal.

No entendimento de Rodrigues (2013, p. 189) a mencionada Lei foi criada para:

[...] buscar mais segurança jurídica, identificando o ente político competente para agir caso a caso, em cada uma das situações específicas que possam aparecer. Por outras palavras, definir “a qual ente compete o quê”, no exercício do poder de polícia ambiental, uma vez que todos tem competência comum sobre tal

matéria.

Ou seja, era necessária a edição de Lei Complementar para esclarecer a competência ambiental administrativa de cada ente federativo, inclusive no exercício do poder de polícia, para que não fosse gerado dois ou mais processos sobre o mesmo assunto em diferentes órgãos ambientais.

### 3.1 DITAMES GERAIS DA LEI COMPLEMENTAR 140/2011

Esta lei contém vinte e dois artigos, separados por quatro capítulos que falam sobre: 1) disposições gerais 2) dos instrumentos de cooperação, 3) das ações de cooperação e 4) disposições finais e transitórias.

Inicialmente é feita a conceituação de licenciamento ambiental, atuação supletiva e atuação subsidiária. O primeiro trata-se de um procedimento administrativo que visa o licenciamento de atividades ou empreendimentos que utilizem de recursos ambientais (art. 2º, I). A Atuação supletiva ocorre quando o ente federativo que detém a atribuição é substituído por outro, pois não possui órgão ambiental ou conselho de meio ambiente (art. 2º, II).

Enquanto que, a atuação subsidiária trata-se de um auxílio de determinado ente federativo, sendo que o apoio deve ser solicitado pelo ente originalmente detentor das atribuições (art. 2º, III). É importante destacar que foram estipulados no artigo 3º os objetivos fundamentais da Lei Complementar, que são eles:

- I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
- II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
- III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
- IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais. (BRASIL, 2011)

Em suma, os objetivos visam à uniformidade da atuação dos entes federativos para que ocorra a proteção do meio ambiente, de maneira eficiente e democrática, objetivando inclusive as necessidades da

sociedade.

Como abordado por Amado (2014, p. 41), a lei trouxe uma série de instrumentos de cooperação para auxiliar os entes federativos a atuarem conjuntamente na proteção ambiental. Esses instrumentos de cooperação podem ser os consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação, fundos públicos e privados, criação de comissões, delegação de atribuições ambientais e delegação de execução de ações administrativas.

Após isso, a lei traz nos artigos 7º, 8º, 9º e 10º uma relação de competências ambientais da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, cada um com a atribuição que lhe cabe para atuar na região que pertence a sua gestão. Mukai (2011, p. 08) levantou uma informação interessante ao dizer que:

[...] vários itens arrolados como sendo de competência de um dos entes federativos não esgota as competências de cada um deles, já que toda matéria local é de competência municipal, toda matéria supramunicipal é de competência estadual e toda matéria supraestadual é de competência da União. [...] De qualquer modo, o rol indicativo dos arts. 7º, 8º e 9º não pode ser exaustivo por essas razões e porque as competências dos entes federativos estão já previstas na Constituição Federal.

Ou seja, os entes federativos não precisam ficar presos às atribuições definidas em lei, em caso de assuntos novos ou diferentes, será feito a análise de que abrangência regional tem o determinado assunto para que o ente competente possa agir, respeitando as competências já previstas na Constituição Federal.

Importante mencionar que os últimos artigos da LC 140/2011 vieram para alterar a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente nº 6.938/1981, modificando a redação do artigo 10, § 1º e revogando os seus demais parágrafos, e ainda, revogando o § 1º do artigo 11 da mesma lei. As alterações mencionadas foram necessárias, pois na antiga redação, a competência para licenciar era dada apenas aos Estados-membros, o que não é permitido pela Constituição Federal, por isso a nova redação abrange todos os entes federativos, permitindo que qualquer órgão competente licencie determinada atividade ou empreendimento (FLEXA, 2013, p. 01).

Desta forma, o artigo 10 da Lei nº 6.938/1981 passou a vigorar com a seguinte redação:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental,

dependerão de prévio licenciamento ambiental. (BRASIL, 1981)

Percebe-se, portanto, que este dispositivo tem a função de controlar as atividades poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais.

Por fim, ficou evidente nas disposições finais, que a LC 140/2011 só será aplicada aos processos de licenciamento e autorização ambiental que foram iniciados a partir de sua vigência, isto é, foi atribuído o efeito *ex nunc*, não retroagindo os efeitos da lei aos processos iniciados anteriormente.

Com a promulgação da Lei Complementar 140/2011 é esperado que finalmente aconteça uma atuação harmônica e de cooperação dos entes federativos, no que tange a proteção do meio ambiente, com a significativa redução dos conflitos negativos e positivos de competências ambientais, garantindo assim, uma política ambiental clara e uniforme (AMADO, 2014, p. 41). Ou seja, cada ente federativo precisa atuar de maneira eficaz para que a conservação e proteção ambiental de fato se concretizem, por isso, a sobreposição de atuações deve ser superada para que os objetivos da lei sejam alcançados.

### 3.2 COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA DOS ENTES FEDERATIVOS APÓS A LEI COMPLEMENTAR 140/2011

Conforme mencionado anteriormente, a Lei Complementar 140/2011 veio para regulamentar os incisos III, VI e VII e o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988, tratando exatamente da competência administrativa ambiental e trazendo soluções para os conflitos que existiam referentes à matéria ambiental, em especial quando se trata de competência fiscalizatória.

A Lei Complementar 140/2011 definiu a competência fiscalizatória no artigo 17 e §§, *in verbis*:

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.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

§ 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 poluidores 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. (BRASIL, 2011)

Em suma, o dispositivo estipula que é de competência do órgão licenciador em fiscalizar e lavrar auto de infração ambiental, porém não há impedimentos para que outros órgãos fiscalizem, tendo em vista a atribuição comum a todos os entes federativos.

Ao falar da aplicação de auto de infração e poder de polícia, Mukai (2011, p. 13) dá ênfase ao artigo 17 ao mencionar que se trata de um artigo de norma mais importante, uma vez que o exercício do poder de polícia administrativo em matéria ambiental se dá em duas fases, licenciamento e repressão, levando a conclusão que só licencia quem pode aplicar sanções.

Pereira (2014, p. 25) aborda de maneira diferente quando fala de fiscalização e licenciamento, nesses termos:

As atividades de fiscalização e de licenciamento são facetas da mesma competência comum para a proteção do meio ambiente. Não há, contudo, confusão entre as duas atividades e uma não vincula a outra e, também, não há qualquer subordinação. Ora, como a competência é comum para proteger o meio ambiente, não poderia a fiscalização estar limitada às atribuições de licenciamento.

Ou seja, apesar das atividades de fiscalização e licenciamento serem atribuídas como competência comum, não pode haver confusão entre as duas, nem remeter a fiscalização como consequência do licenciamento, não permitindo, neste caso, que a atividade fiscalizatória fique presa ao órgão licenciador.

Pereira (2014, p. 29) continua explanando sobre essa questão ao mencionar que no § 3º do artigo 17 da LC 140/11, a redação traz que em caso de duplicidade de autuação, prevalece o auto de infração do órgão licenciador e acrescenta:

O que prevalece é apenas e tão-somente o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização. Observe-se que não prevalece à atividade do órgão licenciador ou autorizador, não há concentração ou prevalência da atividade do ente licenciador. Existe simplesmente uma regra de solução para duplicidade de autuação.

Ou seja, o § 3º não é associado a uma regra em que o órgão competente para fiscalizar é o órgão licenciador, pelo contrário, o auto de infração ambiental aplicado pelo órgão que possui atribuição para licenciar só vai permanecer em caso de duplicidade de autuação, ou seja, quando dois ou mais órgãos fiscalizarem e aplicarem sanções ao mesmo empreendimento e atividade.

Beltrão (2014, p. 202) afirma que os órgãos ambientais de qualquer ente federativo podem realizar a fiscalização dos empreendimentos ou atividades, independentemente da atribuição para licenciar, sendo que, havendo autos de infração lavrados em prol do mesmo problema, por entes federativos distintos, prevalecerá o auto de infração lavrado por ente federativo competente para a atividade de licenciamento. Buscando assim, conciliar a competência comum dos entes com a racionalização de sanções ambientais, evitando que duas ou mais autuações sejam aplicadas sobre o mesmo empreendimento ou atividade.

No mesmo sentido, Figueiredo (2013, p. 253) diz:

[...] O § 3º do referido dispositivo reafirma a atribuição comum dos demais entes federativos para o exercício da fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor. Nesta hipótese, em se omitindo o órgão licenciador do dever de fiscalização, o poluidor poderá ser autuado por outro órgão ambiental. E, em havendo duplicidade de autuações, prevalecerá auto de infração lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização.

Com isso, entende-se que na omissão do órgão licenciador, outro órgão ambiental poderá fiscalizar e autuar o responsável pelo dano causado, e ainda, somente nos casos em que haja duplicidade de autuação é que o auto de infração emitido pelo órgão licenciador vai prevalecer.

Por outro lado, Amado (2014, p. 139) esclarece que a LC 140/2011 deu prioridade ao órgão ambiental licenciador para exercer o poder de

polícia, por meio do auto de infração, porém continua sendo possível que outros órgãos ambientais que não licenciaram a atividade ou empreendimento, exerçam o seu poder de polícia, por se tratar de competência material comum.

Amado menciona também (2014, p. 139) que o § 3º do artigo 17 da lei não é nada claro, sendo plurissignificativo, porém, no seu entendimento, se houver o exercício concorrente do poder de polícia ambiental exercido por diferentes esferas, a fim de reduzir os litígios, o órgão ambiental competente para agir é o órgão licenciador.

Do mesmo jeito, pensa o autor Rodrigues (2013, p. 193) quando se refere em sua obra que “cabe ao órgão responsável pelo licenciamento ou pela autorização exercer o Poder de Polícia, lavrando eventuais autos de infração e, mesmo, instaurando processos administrativos”. Completa dizendo que isso não impede que outro órgão exerça a fiscalização, porém o auto de infração que irá permanecer é o do órgão ambiental competente para legislar, evitando assim a duplicidade de autuação.

Sidney Guerra e Sérgio Guerra (2014, p. 174) deixarão claro em sua obra que em casos de fiscalizações e autuações administrativas simultâneas, o auto de infração lavrado que permanecerá será àquele imposto por órgão ambiental que detenha atribuição para licenciar. Esclarecem, portanto, que em caso de duplicidade de autuação, vai prevalecer a sanção imposta por órgão que detenha a competência para o licenciamento.

Importante destacar que o § 3º do artigo 17 da LC 140/2011 veio para esclarecer o que deve ser feito quando houver a duplicidade de autuação. Contudo, já havia uma solução para o assunto no artigo 76 da Lei Federal 9.605/98, em que “O pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência” (BRASIL, 1998). Ou seja, quando houver duas multas sobre o mesmo assunto, prevalecerá apenas àquela que não tenha sido aplicada por órgão federal.

Porém, o texto da Lei 9.605/98 não esclarece todos os problemas de duplicidade de autuação, diz respeito apenas à questão financeira, ao determinar que a multa federal seja simplesmente substituída, sem estipular nenhum critério sobre a competência fiscalizatória. Por isso, a solução trazida pelo artigo 17, § 3º da LC 140/2011 é mais completa, tendo em vista que a multa federal não será sempre substituída. Em caso de duplicidade de autuação, prevalecerá a multa lavrada pelo ente federativo que possuir a competência para licenciar ou autorizar determinada atividade ou empreendimento (PEREIRA, 2012, p. 01).

Portanto, conforme disposto na LC 140/2011, em seu artigo 17, § 3º,

os entes federativos tem atribuição comum para fiscalizar atividades e/ou empreendimentos e se necessário, lavrar auto de infração, porém se houver duplicidade de autuação por qualquer dos entes, vai permanecer o auto de infração do ente federativo que possuir a competência para licenciar ou autorizar a atividade.

#### **4 JURISPRUDÊNCIAS SOBRE A COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA AMBIENTAL APÓS A EDIÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 140/2011.**

Para melhor compreensão de como a fiscalização ambiental é aplicada na prática, será abordado alguns julgados do Poder Judiciário, especificamente sobre a competência fiscalizatória ambiental após a publicação da Lei Complementar 140/2011. Primeiramente, cita-se o julgado do Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. IBAMA. AUSÊNCIA DE LICENÇA. EMBARGOS DAS ATIVIDADES. MULTA. LEGALIDADE. LC Nº 140/2011. São legítimos o termo de embargo das atividades e o auto de infração, lavrados pelo IBAMA, contra posto de combustíveis que exerce suas atividades sem a pertinente licença ambiental. Ainda que restasse comprovada a inércia do órgão estadual competente na expedição da licença, o interessado deveria de imediato tomar as medidas pertinentes, e obter a chancela judicial, se caso, mas não poderia atuar sem o licenciamento, e apenas buscar medida judicial contra a FEEMA após ter sido autuada pelo IBAMA. Artigo 10 da Lei nº 6.938/81 e Resolução CONAMA nº 273/2000. Presunção de legitimidade não ilidida. **A competência de outro órgão para a concessão de licença ambiental não obsta o IBAMA de fiscalizar as atividades consideradas efetiva e potencialmente poluidores. Artigo 17, § 2º e 3º da LC nº 140/2011.** Apelo desprovido. (TRF-2 - AC: 200951080000837, Relator: Desembargador Federal GUILHERME COUTO, Data de Julgamento: 27/01/2014, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 04/02/2014, grifo nosso).

Trata-se de uma decisão tornando legítimo o auto de infração e embargo de atividades, lavrados pelo IBAMA, mesmo não sendo o órgão competente para licenciar a atividade. No caso em questão, O julgador se baseou no artigo 17, § 2º e 3º da LC 140/2011, tendo em vista que ao se tratar de atividades potencialmente poluidores, pode o IBAMA fiscalizar e emitir a sanção necessária, mesmo que não seja de sua responsabilidade a

concessão da licença ambiental.

Conforme entendimento de Amado (2014, p. 139), é possível que “os órgãos ambientais das esferas que não licenciarem o empreendimento exerçam o seu poder de polícia ambiental, pois se trata de competência material comum”. Da mesma forma refere-se o julgado acima, pois mesmo o IBAMA não sendo o órgão competente para licenciar o posto de combustível, ele pode fiscalizar o empreendimento, principalmente por se tratar de atividade altamente poluidora.

No mesmo sentido, decidiu-se no julgado do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL LAVRADO POR ENTE NÃO COMPETENTE PARA O LICENCIAMENTO. LEI COMPLR 140/2011. REVENDA DE COMBUSTÍVEIS E DERIVADOS DE PETRÓLEO. COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA COMUM. LEGALIDADE DA AUTUAÇÃO DO IBAMA. 1. Exsurge dos autos questionamento acerca da possibilidade do exercício do poder de polícia repressivo, após o advento da Lei Complementar 140/2011, que estabeleceu as regras para a competência administrativa na esfera ambiental, por ente federativo que não detém a atribuição para promover o licenciamento do empreendimento potencialmente poluidor. 2. Na situação, o Magistrado sentenciante considerou que o procedimento administrativo de licenciamento da impetrante, cujo objeto social consiste na revenda de combustíveis e derivados de petróleo, seria exclusivo da entidade estadual (SUDEMA), a afastar a fiscalização/autuação realizada pela entidade federal (IBAMA). 3. Consabido que a Lei Complementar 140/2011 estipula em seus artigos as atribuições da União, Estados e Municípios, e, no que diz respeito ao licenciamento ambiental, a competência dos Estados é residual, abarcando todos os empreendimentos e atividades não englobados pelas atribuições da União e dos Municípios, do que se inclui a revenda de combustíveis e derivados do petróleo, realizado pela SUDEMA. **4. Fazendo-se uma análise da legislação em estudo, o que se verifica é que no âmbito das ações de licenciamento e fiscalização a regra geral é a de que o ente competente para promover o licenciamento é o que detém a atribuição de fiscalização. Nesse sentido, confira-se o que dispõe o art. 17 do diploma analisado: 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.** (Auto de Infração 738547/IBAMA/PB). (TRF-5 - REEX: 91452520124058200, Relator: Desembargador Federal Manoel Erhardt, Data de Julgamento: 26/09/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: 03/10/2013, grifo nosso).

Verifica-se que este julgado é referente a um auto de infração lavrado por ente não competente para licenciar. O julgador iniciou referindo-se ao caput do artigo 17, afirmando que o órgão que detém atribuição para fiscalizar é o mesmo que licencia. Porém, no decorrer da decisão esclarece a exceção trazida pelo § 3º do mesmo artigo, ao dizer que:

**5. Ocorre que, o parágrafo 3º. do artigo citado traz uma exceção fundamental para a interpretação do dispositivo, estipulando que qualquer ente federativo pode exercer a fiscalização dos empreendimentos e atividades potencialmente poluidores, analisando sua compatibilidade frente à legislação ambiental vigente, porém, em caso de ilícito ambiental, prevalecerá o Auto de Infração do ente competente para o licenciamento (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 poluidores 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). 6. Sendo assim, o ente federativo não competente para o licenciamento pode sim promover a fiscalização de empreendimentos, para averiguar a conformidade legal destes, como aconteceu na situação, com a lavratura do Auto de Infração 738547-D pelo IBAMA, e isso porque trata-se de competência comum. De todo modo, em hipótese de infração ambiental, prevalecerá à atuação do ente federativo com atribuições para o licenciamento, o que inexistiu no caso. 7. Anote-se que, quanto à renovação da licença, a Lei Complementar 140/2011, diz que deverá ser solicitada pelo empreendedor com antecedência mínima de 120 dias antes do seu vencimento e, neste caso, o requerimento de renovação prorroga automaticamente a validade da licença até a emissão da nova (art. 15, parágs. 3o. e 4o.), bem assim que não houve comprovação pelo impetrante de solicitação de renovação no prazo estipulado em lei. 8. Apelações apresentadas pelo IBAMA e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL a que se dão provimento, para denegar a segurança, haja vista a legalidade do ato administrativo que imputou multa ao recorrido (Auto de Infração 738547/IBAMA/PB). (TRF-5 - REEX:**

Desta forma, o auto de infração lavrado por ente não competente para licenciar, foi considerado pela Turma Julgadora como legítimo, pois por ser de competência comum dos entes federativos em fiscalizar, pode o órgão ambiental que não tem atribuição para licenciar, exercer a fiscalização e autuar quando necessário, prevalecendo em caso de duplicidade, o auto de infração do ente federativo que possui atribuição para licenciar, conforme § 3º do artigo 17 da LC 140/2011. No caso acima não houve autuação por outro ente federativo, por isso o auto de infração emitido pelo IBAMA permaneceu.

A quinta turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região decidiu com o mesmo fundamento dos julgados acima, nestes termos:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. INTERESSE FEDERAL. LEGITIMIDADE DO IBAMA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. SENTENÇA ANULADA. CPC, ART. 515, § 3º, DO CPC. INAPLICABILIDADE. 1. Nos termos do Decreto de 10 de janeiro de 2002, a Área de Proteção Ambiental - APA do Planalto Central perpassa o território do Distrito Federal e do Estado de Goiás. 2. Nos termos da Resolução n. 237 do CONAMA, compete ao IBAMA o licenciamento ambiental de empreendimentos/atividades com impacto regional (localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados). 3. A Lei Complementar n. 140/2011 consagrou a orientação prevista na referida resolução ao prever, expressamente, competência da União para licenciamento ambiental e fiscalização de empreendimentos/atividades localizados em áreas de proteção ambiental que perpassem a área de 2 (dois) ou mais Estados (art. 12, parágrafo único, c/c art. 7º, XIV, alínea e). 4. Alega-se que os órgãos estaduais teriam licenciado e fiscalizado o empreendimento, mas a Resolução n. 237 do CONAMA não afasta a possibilidade de delegação, pelo IBAMA, das atividades de fiscalização. **A Lei Complementar n. 140/2011, conquanto preveja que o licenciamento e a autorização de funcionamento serão de competência de um único ente, faculta a ação dos demais, ante a ocorrência de infração, comunicando-se ao ente responsável pelo licenciamento, para exercício do poder de polícia, cuja autuação, de qualquer modo, prevalecerá (art. 13, c/c art. 17, caput, §§ 1º, 2º e 3º).** 5. É sustentável o interesse do Estado de Goiás e do Distrito Federal na causa. Apesar disso, tal interesse não afasta a legitimidade do IBAMA e, de consequência, do Ministério

Público Federal para figurarem no pólo ativo da ação civil pública. 6. Sentença anulada, de ofício. 7. Impossibilidade de imediata apreciação do mérito, com base no art. 515, § 3º, do Código de Processo Civil, porquanto necessária dilação probatória. 8. Apelações prejudicadas. (TRF-1 - AC: 19588 DF 2003.34.00.019588-6, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA, Data de Julgamento: 09/04/2012, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.10 de 18/04/2012, grifo nosso).

Neste julgado a turma julgadora deixou claro que mesmo o licenciamento sendo de competência de um único ente, em caso de ocorrência de infração, os demais entes poderão fiscalizar, sendo necessária a comunicação ao responsável pelo licenciamento.

Rodrigues (2013, p. 193) abordou essa questão em sua obra, ao dizer que “no caso de degradação ambiental, iminente ou atual cabe a qualquer dos entes federativos tomar as medidas necessárias para fazer cessá-la, comunicando ao órgão competente para que este tome as providências cabíveis”. Ou seja, mesmo que esteja diante de competência atribuída à União, como no caso acima, os Estados poderão exercer a fiscalização para evitar ou cessar o dano, comunicando de imediato ao órgão responsável pelo licenciamento para as providências, conforme § 2º do artigo 17 da LC 140/2011.

A 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo trouxe uma decisão sobre a competência comum dos entes federativos, mencionando inclusive a cooperação trazida pela Lei Complementar 140/2011 ao artigo 23 da Constituição Federal, *Ipsis litteris*:

**AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO - INSTALAÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO PARA DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES E INDUSTRIAIS NO MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES - TUTELA ANTECIPADA PARCIALMENTE CONCEDIDA PARA DETERMINAR A SUSPENSÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL - COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERADOS - EXEGESE DO ARTIGO 23 DA CF - COOPERAÇÃO PREVISTA NA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011 - PARTICIPAÇÃO DE FORMA SUPLETIVA, PORÉM, NAS AÇÕES DE LICENCIAMENTO QUANDO INEXISTIR ÓRGÃO AMBIENTAL CAPACITADO NA ESFERA DE MENOR AMPLITUDE - EXEGESE DO ARTIGO 15, INCISO II DA REFERIDA LEI - AUSENTES OS PRESSUPOSTOS DO ARTIGO 273 DO CPC - DECISÃO REFORMADA - AFASTADA A PRELIMINAR DE**

INTEMPESTIVIDADE - RECURSO PROVIDO PELO MÉRITO. (TJ-SP - AI: 01353839620138260000 SP 0135383-96.2013.8.26.0000, Relator: João Negrini Filho. Data de Julgamento: 22/05/2014, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Data de Publicação: 30/05/2014, grifo nosso)

Entende-se que a participação dos entes federativos será de forma supletiva quando o ente que detém a atribuição para fiscalizar não possui órgão ambiental competente, sendo substituído por outro ente federativo. Portanto, quando um ente federativo não possuir órgão capacitado para atuar em determinado assunto, outro ente vai desempenhar as ações administrativas.

No julgado em questão, por se tratar de problema ambiental ocorrido no Município de Mogi das Cruzes, sendo que este ente federativo não possui órgão ambiental capacitado, as ações administrativas serão de responsabilidade do Estado, conforme o artigo 15, inciso II da LC 140/2011.

Nesta premissa, decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

**REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO - DIREITO AMBIENTAL - AUTO DE INFRAÇÃO - SUPRESSAO AREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM EMPREENDIMENTO - POLICIA MILITAR FLORESTAL - COMPETENCIA COMUM - A competência para preservar as florestas, a fauna e a flora é comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 23, VI da CF/88. - Muito embora o Município tenha considerado que no local do empreendimento somente havia curso d'água, tal fato não impede a fiscalização do Estado que, por sua vez, constatou que havia outro tipo de vegetação dentro do terreno, nos termos do art. 17, § 3º da Lei Complementar 140/2011. (TJ-MG - AC: 10701120251106004 MG , Relator: Jair Varão, Data de Julgamento: 22/08/2013, Câmaras Cíveis / 3ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 30/08/2013, grifo nosso).**

Nesta decisão, também ficou evidente que a competência fiscalizatória dos entes federativos é comum, tendo em vista que mesmo sendo o local do empreendimento já fiscalizado pelo Município, o Estado no uso de suas atribuições fiscalizou o mesmo local e identificou recurso natural distinto ao já identificado pelo órgão municipal.

Diante das jurisprudências apresentadas, é visto que os entes federativos possuem competência comum para fiscalizar, com base nos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 17 da LC 140/2011, sendo respeitada em caso de

duplicidade de atuação, a prevalência da sanção imposta pelo ente federativo que possuir atribuição para licenciar determinada atividade ou empreendimento.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho teve como objetivo o estudo da competência fiscalizatória dos entes federativos após a Lei Complementar 140/2011. O interesse pelo assunto se deu pela dificuldade de interpretação da mencionada lei e como os doutrinadores abordam os conflitos das competências existentes.

Foram analisados alguns princípios importantes que possuem a finalidade de proteger o meio ambiente e proporcionar melhor qualidade de vida às pessoas, sendo eles, o desenvolvimento sustentável, a prevenção, a precaução, o poluidor-pagador, o usuário-pagador e a função socioambiental.

Foi feita a diferenciação de competência legislativa e administrativa, sendo a primeira destinada ao Poder Legislativo para a edição de normas, enquanto que a competência administrativa visa à atribuição de atuação dos entes federativos, como nos atos de fiscalizações ambientais.

Ao abordar especificamente a Lei Complementar 140/2011, foi explicado que a referida lei foi criada visando à cooperação dos entes federativos na atuação da defesa do meio ambiente, tendo em vista que pela Constituição Federal os entes possuem atribuição comum para fiscalizar e atuar no ramo ambiental. Sendo analisada em doutrinas e jurisprudências a competência fiscalizatória dos entes federativos após a publicação da LC 140/2011.

Verificou-se que mesmo estando previsto no artigo 17, caput da LC 140/2011 que a fiscalização ambiental compete ao órgão responsável pelo licenciamento, os outros entes federativos não estão impedidos de fiscalizar as atividades ou empreendimentos, tendo em vista que as competências administrativas são de atribuição comum a todos os entes.

Por isso, observo que mesmo a Lei Complementar 140/2011 ter sido criada para regulamentar as competências administrativas dos entes federativos e para cessar os conflitos de atribuições existentes, este objetivo não foi alcançado de forma satisfatória, tendo em vista que deixou dúvida, se os entes federativos tem competência comum para fiscalizar ou está vinculado à atividade de licenciamento, permitindo que somente os entes com atribuição para licenciar fiscalizem.

Mediante as doutrinas e jurisprudências analisadas no decorrer deste trabalho, entendo que a fiscalização ambiental não está diretamente

vinculada à atividade de licenciamento ambiental, pelo contrário, a fiscalização compete igualmente aos entes federativos, pois se trata claramente de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em exercer a proteção do meio ambiente, a preservação das florestas, faunas, flora e o combate à poluição, conforme incisos III, VI e VII do artigo 23 da Constituição Federal de 1988.

Contudo, existe uma hipótese em que a atividade fiscalizatória estará vinculada ao órgão licenciador, é quando houver duplicidade de autuação, ou seja, quando dois ou mais entes federativos autuarem mesma atividade ou empreendimento, neste caso, a autuação que prevalecerá será do órgão competente para licenciar ou autorizar, conforme prevê o § 3º do artigo 17 da LC 140/2011.

Portanto, é de competência comum dos entes federativos exercerem a atividade de fiscalização ambiental, prevalecendo à sanção imposta pelo ente federativo com atribuição para licenciar, somente nos casos de duplicidade de autuação. Não havendo dupla autuação, todos os entes poderão exercer a fiscalização, visando à proteção ambiental e sua conservação para a melhor qualidade de vida de toda a coletividade.

## REFERÊNCIAS

- AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2014.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano ambiental**: uma abordagem conceitual. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Manual de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- BELTRÃO, Antônio F.G. **Curso de Direito Ambiental**. 2. Ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 09 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: 6 jun. 2014.

- \_\_\_\_\_. **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. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 1 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm)>. Acesso em: 9 set. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm)>. Acesso em: 6 nov. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 6 set. 2014.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AC: 19588 DF 2003.34.00.019588-6.** Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA. Data de Julgamento: 09/04/2012, quinta turma. Data de Publicação: e-DJF1 p.10 de 18/04/2012. Disponível em: <<http://trf1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21612939/apelacao-civel-ac-19588-df-20033400019588-6-trf1>>. Acesso em: 8 nov. 2014.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **AC: 200951080000837.** Relator: Desembargador Federal GUILHERME COUTO. Data de Julgamento: 27/01/2014, sexta turma especializada. Data de Publicação: 04/02/2014. Disponível em: <<http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24946470/ac-apelacao-civel-ac-200951080000837-trf2>>. Acesso em: 8 nov. 2014.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **REEX: 91452520124058200.** Relator: Desembargador Federal Manoel Erhardt. Data de Julgamento: 26/09/2013, primeira turma. Data de Publicação: 03/10/2013. Disponível em: <<http://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24315426/apelreex-apelacao-reexame-necessario-reex-91452520124058200-trf5>>. Acesso em: 8 nov. 2014.

- \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **AC: 10701120251106004 MG**. Relator: Jair Varão. Data de Julgamento: 22/08/2013, terceira câmara cível. Data de Publicação: 30/08/2013. Disponível em: <<http://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/116354116/ap-civel-reex-necessario-ac-10701120251106004-mg>>. Acesso em: 8 nov. 2014.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. **AI: 01353839620138260000 SP 0135383-96.2013.8.26.0000**, Relator: João Negrini Filho. Data de Julgamento: 22/05/2014, primeira Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Data de Publicação: 30/05/2014. Disponível em: <<http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/122669104/agravo-de-instrumento-ai-1353839620138260000-sp-0135383-9620138260000>>. Acesso em 8 nov. 2014.
- BRITO, Fernando de Azêvedo Alves.; BRITO Álvaro de Azevedo Alves. Breves considerações sobre os princípios do direito ambiental brasileiro. **Lex Magister**, Brasil, 16 out. 2011. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/doutrina\\_22273503\\_BREVES\\_CONSIDERACOES\\_SOBRE\\_OS\\_PRINCIPIOS\\_DO\\_DIREITO\\_AMBIENTAL\\_BRASILEIRO.aspx](http://www.lex.com.br/doutrina_22273503_BREVES_CONSIDERACOES_SOBRE_OS_PRINCIPIOS_DO_DIREITO_AMBIENTAL_BRASILEIRO.aspx)>. Acesso em: 6 set. 2014.
- \_\_\_\_\_. Considerações iniciais ao direito ambiental. **Lex Magister**, Brasil, 26 out. 2011. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/doutrina\\_22181082\\_CONSIDERACOES\\_INICIAIS\\_AO\\_DIREITO\\_AMBIENTAL.aspx](http://www.lex.com.br/doutrina_22181082_CONSIDERACOES_INICIAIS_AO_DIREITO_AMBIENTAL.aspx)>. Acesso em: 5 set. 2014.
- CARVALHO, Ana Claudia da Silva. et al. A competência ambiental dos Entes Federativos pós lei complementar 140/11 em face do artigo 23 da Constituição Federal. **Anais do X Simpósio Nacional de Direito Constitucional**, Curitiba, p. 307-318, mai. 2012. Disponível em: <<http://www.abdconst.com.br/anais2/BeloMonte>>. Acesso em: 6 jun. 2014.
- COLOMBO, Silvana Raquel Brendler. O Princípio do poluidor-pagador. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, IX, n. 28, abr 2006. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=932](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=932)>. Acesso em: 2 out. 2014.
- CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 306, de 05 de julho de 2002**. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30602.html>>. Acesso em: 4 set. 2014.

- CUBA, Antônio. **Educação ambiental nas escolas. Brasil**, 2010.  
Disponível em:  
<<http://publicacoes.fatea.br/index.php/eccom/article/viewFile/403/259>  
>. Acesso em: 1 out. 2014.
- D'ÁVILA, Renata Almeida.; LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2008. p. 258.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio Século XXI Escolar: O minidicionário da Língua Portuguesa**. 4 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- FLEXA, Marco Antonio Gonçalves. Licenciamento ambiental: Aspectos jurídicos e os efeitos da Lei Complementar N° 140, de 08 de dezembro de 2011. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 112, maio 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13349](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13349)>. Acesso em 4. nov 2014.
- GUERRA, Sidney.; GUERRA, Sérgio. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 5. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.
- \_\_\_\_\_. A Lei Complementar n° 140, 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entres os entes federativos em matéria ambiental. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. Porto Alegre, ano 7, n° 32, out./Nov. 2011.
- OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Difusos e Coletivos: Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. 15 v.
- ONU, **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em:  
<<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2014.

- PEREIRA, Henrique Albino. Competência para fiscalizar na Lei Complementar 140/2011. **Abrampa**, Florianópolis, 2014. Disponível em :  
<[http://www.abrampa.org.br/eventos\\_antteriores/congresso\\_nordestino/doc/texto\\_complementar\\_140.pdf](http://www.abrampa.org.br/eventos_antteriores/congresso_nordestino/doc/texto_complementar_140.pdf)> Acesso em: 5 nov. 2014.
- \_\_\_\_\_. Competência para fiscalizar na Lei Complementar nº 140/11. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3363, 15 set. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22623>>. Acesso em: 6 nov. 2014.
- REIS, Jair Teixeira dos. **Resumo de Direito Ambiental**. 4. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Resumo de Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SÉGUIN, Élida. **O Direito Ambiental: Nossa casa planetária**. 3. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- SILVA, José Antônio da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivado**. 23. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.