



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito / Relações Internacionais

JULIANE DE ALMEIDA MARTINS MASCARENHAS

**PREVALÊNCIA DO AUTO DE INFRAÇÃO DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO DE
FISCALIZAÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS DE COMPETÊNCIA COMUM.**

**Brasília
2020**

JULIANE DE ALMEIDA MARTINS MASCARENHAS

**PREVALÊNCIA DO AUTO DE INFRAÇÃO DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO DE
FISCALIZAÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS DE COMPETÊNCIA COMUM.**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Mariana Barbosa Cirne

**Brasília
2020**

JULIANE DE ALMEIDA MARTINS MASCARENHAS

**PREVALÊNCIA DO AUTO DE INFRAÇÃO DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO DE
FISCALIZAÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS DE COMPETÊNCIA COMUM.**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Mariana Barbosa Cirne

Brasília, / / 2020

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

PREVALÊNCIA DO AUTO DE INFRAÇÃO DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO DE FISCALIZAÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS DE COMPETÊNCIA COMUM.

Juliane de Almeida Martins Mascarenhas

RESUMO

Esse artigo trata sobre a competência comum para proteção do meio ambiente com enfoque na atividade de licenciamento ambiental e a Lei Complementar nº 140/2011. O objetivo é discutir se a determinação feita pela Lei Complementar nº 140 em prevalecer o auto de infração do órgão responsável pelo licenciamento ambiental, quando da apuração de infração ambiental, viola a competência comum. Para tanto será feita a definição de competência comum, diferenciação dela e das demais competências constitucionais, bem como, apontamento do significado de fiscalização, licenciamento ambiental e sua regulamentação a luz da Lei Complementar nº 140. Esse estudo será baseado em revisão bibliográfica, jurisprudencial e estudo de caso. Por fim, pretende-se demonstrar que há a violação da competência comum quando a Lei Complementar nº140 determina a prevalência do auto de infração do órgão licenciador.

Palavras-chave: Competência Comum. Licenciamento Ambiental. Fiscalização. Lei Complementar Nº 140/2010.

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende analisar se a prevalência do auto de infração do órgão responsável pelo licenciamento ambiental, estabelecida no §3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011¹, viola o dever constitucional comum de proteção ambiental estabelecido no art. 23 da Constituição Federal de 1988².

A proteção do meio ambiente é determinada pela Constituição Federal de 1988, no artigo 23, como competência comum entre os entes federativos. Isso significa que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem atuar

¹ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

conjuntamente no intuito de proteger o meio ambiente³.

Ocorre que o parágrafo único do art. 23 definiu que lei complementar deveria fixar 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. Cumprindo tal missão, a Lei Complementar nº 140/2011 definiu como se daria a cooperação entre esses nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Especificamente no §3º do art. 17 da Lei Complementar 140/2011⁴ estabeleceu que quem licencia ou autoriza deveria preferencialmente fiscalizar o empreendimento ou atividade, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização. Com isso, os inúmeros conflitos decorrentes do desempenho ineficiente de um órgão na sua atividade de licenciar, dificultam a capacidade de um outro órgão ambiental sanar tais problemas.

Diante desse quadro, a pergunta que desafia este artigo é a seguinte: A prevalência do auto de infração do órgão responsável pelo licenciamento ambiental, estabelecida no §3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011⁵, viola o dever constitucional comum de proteção ambiental estabelecido no art. 23 da Constituição Federal de 1988⁶?

Para respondê-la serão desenvolvidas 3 partes. Na primeira, será explicada a definição de competência administrativa e de competência legislativa para proteger o meio ambiente. Nesta parte, será necessário fazer uma diferenciação entre

³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁴ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁵ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

competência concorrente e competência comum, já que o parágrafo único regulamenta a última.

Depois, serão analisados os arts. 23 e 225 da Constituição Federal⁷, bem como art. 17, §3º da Lei Complementar 140/2011⁸, com a finalidade de acentuar a aplicação da competência comum em materiais pertinentes à proteção ambiental, relativo à atuação do órgão legislador e dos entes federativos, precisamente, quanto ao licenciamento ambiental. Na segunda parte, será explicada a Lei Complementar nº 140/2011⁹ e a diferenciação entre as atividades de fiscalizar e de licenciar. Na terceira parte, será demonstrado com o “caso de Mariana” o efeito concreto que ocorreria na aplicação literal deste dispositivo. A metodologia eleita é a de revisão bibliográfica e jurisprudencial, com estudo de caso.

Pretende-se concluir que a promulgação da Lei Complementar nº 140/2011¹⁰ vem com o intuito de delimitar a atuação dos entes da federação na atividade de licenciamento ambiental, dentro da delimitação da competência comum, no entanto, a legislação finda por violar a competência comum determinada no art. 23 da Constituição Federal, quando fixa a prevalência do auto de infração do órgão que licenciou em relação aos demais órgãos ambientais¹¹.

Explicado o caminho, passa-se ao desenvolvimento.

1 DIFERENCIAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS

Primeiramente, importa dizer que, conforme afirma Terence Trennepohl, “competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos

⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁸ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁹ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

¹⁰ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

¹¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

ou entidades estatais para realizar suas funções.”¹².

A repartição de competência, presente na Constituição Federal de 1988, é fundada na concepção clássica de distribuir poderes enumerados à União e poderes reservados aos Estados e poderes definidos aos Municípios¹³. Desse modo, é dever da Constituição Federal delegar e distribuir a competência e determinar as matérias aos entes federativos, onde começa e onde termina a competência¹⁴.

Ainda nessa linha, José Afonso da Silva defini que “Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”¹⁵. Quanto as diferentes competências na Constituição Federal de 1988, Paulo Affonso Leme Machado afirma que essa inovou na técnica legislativa ao tratar em diferentes artigos a competência para legislar e a competência para administrar¹⁶. Passa-se a análise da diferença entre elas.

1.1 Competência Legislativa e Competência Administrativa

As competências são divididas em legislativas e administrativas ou materiais. A competência legislativa é dividida em privativa (da União), concorrente (da União, dos Estados e do Distrito Federal), suplementar (dos Estados, que vão complementar as normas gerais da União) e reservada (dos Estados).

A competência legislativa privativa está prevista no art. 22 da Constituição Federal. Ela determina que a União legisle sobre águas, energia, jazidas, minas e outros recursos minerais, populações indígenas e atividades nucleares de qualquer natureza¹⁷.

¹² TRENNEPOHL, Terence. **Manual de Direito Ambiental**. 8.Ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

¹³ Ibidem.

¹⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 20. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

¹⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Competência comum, concorrente e supletiva em matéria de meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 33, n. 131, p. 167-174. 1996.

¹⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

Tendo em vista essa diretriz, compete à União estabelecer normas de cunho geral aos Estados e o Distrito Federal cabe a regulamentação de proteção ao meio ambiente, a fim de atender seus interesses e necessidades. Foi nessa linha que decidiu o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, vejamos¹⁸:

No que respeita ao meio ambiente – e ao conseqüente poder de polícia – a competência legislativa é concorrente (Art. 24, VI e § 1º da CF/88) e a competência material é comum (Art. 23, VI e VII, CF/88). Nessa moldura constitucional, está reservada à União a edição de normas gerais e, conseqüentemente, a atuação do poder de polícia nos seus estritos limites.

Bem como entendimento do Supremo Tribunal Federal, proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, na ADI nº 5.077¹⁹:

A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

Quanto à competência legislativa concorrente, cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação, defesa do meio e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, conforme incisos VI e VII do art. 24 da Constituição Federal²⁰.

Por fim, a competência suplementar, prevista no art. 24, § 2º, vem com o intuito de complementar eventual norma geral ou regulamentar determinada situação, quando não há, ainda, a existência da norma geral. E as competências

¹⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região (5ª Turma). **Reexame Necessário 2090-RR. 2004.42.00.002090-2**. Direito Ambiental. Atos administrativos expedidos pelo IBAMA/RR. Competência da União (Art. 23, VI E VII E Art. 24, VI, §1º). [...]. Relator: Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida. 10 de setembro de 2010. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso em: 23 ago. 2020.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.077/DF**. Ação direta de inconstitucionalidade. Constitucional e ambiental de federalismo e respeito às regras de distribuição de competência legislativa. [...]. Requerente: Governador do Estado de Rondônia. Relator: Alexandre de Moraes. 23 de novembro de 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur395007/false>. Acesso em: 18 ago. 2020.

²⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

reservadas, previstas no art. 25, §§ 1º e 2º, são aquelas que não foram competências de nenhum outro ente²¹.

A competência administrativa ou material é dividida em exclusiva (da União) e comum (da União, dos Estados e do Distrito Federal). A competência administrativa exclusiva está prevista no art. 21 da Constituição Federal, é inerente a União, pois, versa sobre matérias de interesse de toda a nação, como por exemplo, sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, exploração de serviços e instalações nucleares de qualquer natureza, monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados²².

No art. 23 da Constituição Federal²³, tem-se a competência comum, atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para atuarem conjuntamente, de forma igual. Portanto, a atuação de um ente não exclui a de outro. Em outras palavras, “É razoável entender que, na competência comum, os entes federados devem agir conjuntamente”.²⁴

Nesse contexto de competência comum, observa-se que a Constituição optou por um modelo de federação cooperativa, com o objetivo de criar um mecanismo de cooperação entre os entes. Há a distribuição verticalizada de competências entre a União, o Estado, os Municípios e o Distrito Federal, de modo a exercerem atividade de ordem pública, de forma eficiente e coordenada.²⁵

Dito isso, confere a ação conjunta dessas entidades federativas, a proteção do meio ambiente e o combate à poluição de qualquer de suas formas, a preservação das florestas, flora e fauna, preservação de documentos e bens de

²¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

²² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

²³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

²⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. São Paulo: Almedina Brasil – BR, 2007.

²⁵ NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Método, 2014.

valor histórico, fiscalização e acompanhamento da concessão de direitos de pesquisa e outros, conforme art. 23 da Constituição²⁶. Importante acentuar o comprometimento em manter um equilíbrio no desenvolvimento e bem-estar do meio ambiente e qualidade de vida.

A competência material comum foi apreciada pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme abaixo²⁷:

Constituição Federal de 1988 inovou ao erigir um sistema de proteção ao meio ambiente, que deve ser lido em sintonia com a competência de fomento à produção agrícola e ao respeito à fauna e flora, por força do art. 23, incisos VI, VII e VIII da Carta Política. Não é por outro motivo que o art. 23 trata de competência material comum, ou, que “diz respeito à prestação dos serviços referentes àquelas matérias, à tomada de providências para a sua realização (...)”.

Nesse contexto, é evidente o dever do Poder Público e da coletividade na manutenção da qualidade do meio ambiente, preservação e cuidado. Afere ao Poder Público a obrigação gerencial de medidas protetivas, precaução e maneiras com finalidade de melhorar a condição ambiental. Bem como realizar levantamentos das consequências e respaldos de todas as medidas que se pretendem implantar no meio ambiente.

É direito de todos, um meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois é de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, conforme art. 225 da Constituição Federal.²⁸

Mas a atuação da coletividade tem parcela relevante em todo o processo, atuação essa que depende da divulgação e propagação das medidas dos governantes. Portanto, a publicização também é um dever competente ao Poder Público. E é esse o entendimento proferido pelo Ministro Celso de Mello da ADI

²⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 38479/RS. 2012/0137743-4**. Constitucional. Administrativo. Processual Civil. Vigilância sanitária. Meio ambiente. [...]. Recorrente: JBS S/A. Recorrido: Estado de Rio Grande do Sul. Relator: Humberto Martins. 01 de abril de 2014. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=ACOR&livre=\(%2238479%22.PART.\)+E+@CDOC=%221342336%22&thesaurus=JURIDICO](https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=ACOR&livre=(%2238479%22.PART.)+E+@CDOC=%221342336%22&thesaurus=JURIDICO). Acesso em: 23 ago. 2020.

²⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

3540 MC/DF²⁹:

A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. (...)

Para o melhor entendimento de como se dá a competência comum entre os entes federativos sobre matéria ambiental, é importante fazer distinção entre competência concorrente e competência comum.

1.2 Competência Concorrente e Competência Comum

Pois bem, tendo em vista a cooperação dos entes federativos e a delegação de competência a eles sobre matérias idênticas, gerou-se a necessidade de distinção da competência concorrente e competência comum, visto que o objetivo em ambas é a cooperação dos entes estatais em seu dever de atribuição sobre determinados assuntos. Dito isso, observa-se a distinção de ambas feito pelo Celso Ribeiros Bastos³⁰:

Na competência concorrente, atuam sobre a mesma matéria, mas em campos diversos. Na comum atuam sobre a mesma matéria e nos mesmos campos sem conflito. A comum, por outro lado, é de atribuições, e a concorrente, legislativa.

Na mesma linha de pensamento, José Afonso da Silva aduz que a competência comum “é a que admite atuação conjunta de mais de uma entidade

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3540 MC/DF**. Meio ambiente – Direito à preservação de sua integridade (CF, Art. 225) – Prerrogativa qualificada por seu caráter de metaindividualidade [...]. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Celso de Mello. 03 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>. Acesso em: 20 ago. 2020.

³⁰ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v.3.T.I.

federativa, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra”, enquanto na concorrente “haveria primazia da União quanto às normas gerais”³¹.

A competência comum disposta no art. 23 da Constituição Federal³², tem como finalidade uma atuação administrativa conjunta dos três entes federativos na preservação, proteção ambiental e poluição, sem qualquer hierarquia entre eles. E essa competência deve ser observada em concordância com o art. 18, onde diz que todos os entes são autônomos. Paulo Affonso Leme Machado afirma que “A autonomia não significa desunião dos entes federados. Também, não deve produzir conflito e dispersão de esforços.”³³.

Percebe-se que a Constituição prevê a combinação de esforços de todos os entes federados para zelar e proteger todas as matérias elencadas no art. 23, conforme José Adércio Leite Sampaio³⁴:

Resta indubitável, nessa esteira, que a proteção e preservação do meio ambiente e, por consequência, a instituição de projetos e programas de cunho ambiental, é matéria que assiste à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, não havendo, no Texto Constitucional, qualquer indicação de primazia entre projetos e programas federais em face de projetos e programas distritais, estaduais ou municipais.

Ao atribuir a competência comum para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, devem todos atuar pela guarda e zelo da Constituição, então não se trata de uma faculdade de atuação de algum ente, mas o dever de todos atuarem em matéria de proteção ao meio ambiente. Conforme afirma Mariana Barbosa Cirne³⁵:

[...] fala-se sobre a competência comum para o zelo pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas. Ora, de maneira

³¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 20. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

³² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

³³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Competência comum, concorrente e supletiva em matéria de meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 33, n. 131, p. 167-174. 1996.

³⁴ RAMOS, Vinicius Diniz e Almeida; SAMPAIO, José Adércio Leite. Conflito de competência administrativa em matéria ambiental: primazia dos interesses da união ou ofensa ao pacto federativo?. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Rio Grande do Sul, 2015. v.5, n.2. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/9711/7610>. Acesso em: 23 set. 2020.

³⁵ CIRNE, Mariana Barbosa. A lei complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. **Revista dos Tribunais Online**. Brasília, 2013. Vol. 72/2013, p. 67-113. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/32391>. Acesso em: 23 set. 2020.

alguma se poderia considerar que essa competência poderia ser limitada à União ou a um Estado. Certamente não haverá divergência de entendimento quanto ao fato de que todos os entes da federação devem (não cabendo aqui nenhuma faculdade) zelar pela guarda da Constituição. Em assim sendo, o mesmo raciocínio merece ser aplicado à proteção ao meio ambiente e ao combate da poluição que se encontram entre os incisos do mesmo art. 23.

A determinação de competência conjunta dos entes federados se embasou “no projeto de federalismo cooperativista, diante do qual as unidades da federação estariam associadas para a consecução de metas de interesse da coletividade e do próprio Estado.”, alegado per Pinto Ferreira³⁶.

Dito isso, diante a tarefa de distinção quanto as competências delegadas pela Constituição Federal de 1988, obedecendo ao sistema do federalismo cooperativista, tem o entendimento de que se trata de uma difícil interpretação, ainda mais diante da dificuldade de definição dos critérios de identificação presente no texto constitucional³⁷.

Ademais, em razão da difícil identificação, não se tem uma ideia pacífica no que consiste a competência comum, para Toshio Mukai, a expressão ‘comum’ tende a significar que cada ente citado no caput do art. 23 da Constituição pode atuar de forma autônoma sem a necessidade de cooperação entre eles³⁸.

Nessa linha, existe uma tendência a aplicação de normas vigentes sem a observância de demais normas em outra esfera, sobre essa temática aduz Antunes³⁹:

Um dos pontos mais relevantes do tema é o exercício do poder de polícia ambiental que, em termos práticos, se desdobra na fiscalização e no licenciamento ambiental. Nesses dois pontos se materializam as maiores dificuldades para as atividades econômicas e, principalmente, os conflitos entre os diferentes entes administrativos, tanto no nível das diferentes esferas como, não raras vezes, dentro de um mesmo nível político administrativo [...].

Em outra perspectiva, o entendimento de Guerra, é que se trata de um

³⁶ FILHO, José dos Santos Carvalho. O município e o enigma da competência comum constitucional. **Revista da ESMESC**. 2013.v.20, n. 26. Disponível em: file:///C:/Users/juliane/Downloads/70-140-1-SM%20(2).pdf. Acesso em: 23 set. 2020.

³⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

³⁸ MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

³⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Manual de Direito ambiental**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

federalismo competitivo ao invés de um federalismo cooperativo, pois, ao se delimitar uma competência comum, verifica a atuação de forma homogeneia, no entanto, a não observância de demais normatização sobre alguma matéria ou a prevalência de alguma diretriz, faz-se acentuar uma competitividade.⁴⁰

Diante a dificuldade de definir o exercício de cada ente federativo na competência administrativa comum, a Constituição prevê no parágrafo único do art. 23 a edição de lei complementar que fixará normas de cooperação entre os entes⁴¹. Então será explicado a regulamentação da lei complementar em questão.

1.3 Regulamentação da Lei Complementar nº 140/2011.

Dito isso, passa-se a analisar o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional 53/2006⁴², que estabelece que “leis complementares fixarão 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”, quanto à interpretação desse dispositivo, Marcelo Novelino aduz o seguinte entendimento⁴³:

O entendimento de que cada ente federativo pode elaborar sua própria lei complementar fixando normas para a cooperação traria sérias dificuldades para a solução de eventuais conflitos entre as legislações federal, estadual e municipal, por não existir hierarquia entre elas. Por essa razão, este dispositivo deve ser interpretado no sentido de que tais leis complementares devem ser elaboradas pela União, podendo regulamentar cada inciso de maneira distinta, de acordo com a matéria envolvida.

Quanto ao licenciamento ambiental de atividades capazes de causar degradação ambiental, por falta de uma lei complementar para delimitar tal atribuição, nesses casos foram alvos de decisões pelo Poder Judiciário.

Nesse caso, o judiciário atuava no sentido de definir um posicionamento frente a uma deficiência legislativa, o que na verdade não era o seu dever, e mesmo

⁴⁰ GUERRA, Sidney. Competência ambiental à luz da Lei Complementar n. 140/2011. **Revista Jurídica Unicritiba**, v.4, n. 41, 2015. Disponível em: <http://revista.unicritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1391>. Acesso em: 10 ago. 2020.

⁴¹ OLIVEIRA, Cláudia Alves de. Competências ambientais na federação brasileira. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, 2012. V. 4, n. 2. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/9711/7610>. Acesso em: 24 set. 2020.

⁴² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁴³ NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Método, 2014.

assim, as decisões do judiciário não eram unânimes. As decisões transitavam entre critérios de abrangência do impacto, geográfico, dominialidade ou da segurança nacional, conforme pontua Terence Trennepohl.⁴⁴

Como forma de exemplificar as divergências de critérios estabelecidos pelo Poder Judiciário, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no julgamento de Agravo de Instrumento, em 2001, optou por decidir de acordo com o critério da dominialidade, vejamos⁴⁵:

É imprescindível a intervenção do IBAMA nos licenciamentos e estudos prévios relativos a empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, que afetarem terras indígenas ou bem de domínio da União (artigo 10, *caput* e § 4º, da Lei nº 6.938/81 c/c artigo 4º, I, da Resolução nº 237/97 do CONAMA).

Na decisão de outro Agravo de Instrumento, em 2005, o mesmo Tribunal adotou o critério da abrangência do impacto, decidindo “sendo o impacto da obra meramente local, é razoável que o órgão estadual do meio ambiente conduza o processo de licenciamento”.⁴⁶

Por outro lado, o Superior Tribunal de Justiça, em julgamento de recuso especial, decidiu adotar o critério do interesse preponderante, nas seguintes palavras “existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a nação e para os Estados e, nesse caso, pode haver duplicidade de licenciamento.”⁴⁷

⁴⁴ TRENNEPOHL, Terence. **Manual de Direito Ambiental**. 8.Ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

⁴⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região (6ª Turma). **Agravo de Instrumento nº 2001.01.00.030607-5/PA**. Constitucional. Administrativo. Processual civil. Ação civil pública. [...]. Agravante: Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A - ELETRONORTE. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Juiz Alexandre Machado Vasconcelos (Conv). 17 set. 2001. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso em: 12 set. 2020.

⁴⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região (6ª Turma). **Agravo de Instrumento nº 2005.01.00.037865-9/MT**. Processual civil. Agravo de instrumento. Estudo de impacto ambiental para licenciamento de obra de hidrelétrica. Competência. Órgão estadual. Impacto local. Agravante: CNO – Construtora Norberto Odebrecht S/A. Agravado: Ministério Público Federal. Desembargadora Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues. 28 de nov. 2005. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso em: 12 set. 2020.

⁴⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1º Turma). **Recurso Especial nº 588.022 – SC (2003/0159754-5)**. Administrativo e ambiental. Ação civil pública. [...]. Recorrente: Superintendência do Porto de Itajaí. Recorrido: Ministério Público Federal. Ministro José Delgado. 17 de fev. 2004. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=1111359&tipo=5&nreg=200301597545&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20040405&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 12 set. 2020.

Realmente havia a necessidade de uma determinação mais concisa quanto à participação dos entes federados na proteção ambiental, tanto para não esgotar o judiciário com determinação passível de ser feita pela legislação, quanto para facilitar o processo de licenciamento ambiental.

Em 8 de dezembro de 2011 foi promulgada a Lei Complementar nº 140⁴⁸, a fim de delimitar a competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nas ações decorrentes da competência comum relativa ao meio ambiente⁴⁹.

Passa-se a análise do art. 17 e seus parágrafos da Lei Complementar nº 140⁵⁰, que versa sobre o licenciamento ambiental.

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.

§ 1.º 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.

§ 2.º 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.

§ 3.º 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 .

No que se refere a fiscalização do licenciamento ambiental, o legislador estabeleceu pelo art. 17 que compete ao órgão responsável pelo

⁴⁸ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁴⁹ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁵⁰ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

licenciamento/autorização lavrar auto de infração quando houver descumprimento de norma. Já no parágrafo primeiro, deve qualquer pessoa legalmente identificada comunicar ocorrência de infração ambiental ao órgão licenciador; no parágrafo segundo é determinado que o ente federativo que tiver conhecimento de degradação ambiental deve tomar as medidas necessárias para evitar, fazer cessar ou mitigar o dano ambiental⁵¹.

Porém, no parágrafo terceiro é garantida a possibilidade de a fiscalização ser feita por órgão ambiental que não licenciou a atividade, mas, como consequente exercício do poder de polícia ambiental, priorizou o auto de infração lavrado pelo órgão licenciador⁵².

Consoante destacado por Terence Trennepohl, no §3º, o legislador devolveu aos demais órgãos ambientais o poder de aplicar sanções administrativas, mantendo a prevalência do órgão licenciador⁵³.

No entanto, a determinação da prevalência do auto de infração do órgão responsável pelo licenciamento em relação ao dos entes federativos, regulamentado no §3º do art. 17 da Lei Complementar nº140⁵⁴, sugere que há uma violação na interpretação jurídica desse artigo em conjunto com a competência comum no art. 23 da Constituição Federal.

De acordo com Mukai, essa determinação é confusa, pois “como será possível essa atuação (de outro ente, que não o precipuamente competente) se o auto de infração de quem detém a competência para o licenciamento prevalecerá?⁵⁵”

⁵¹ 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, 2017. v.9, n.4. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29016>. Acesso em: 26 set. 2020.

⁵² CIRNE, Mariana Barbosa. A lei complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. **Revista dos Tribunais Online**. Brasília, 2013. Vol. 72/2013, p. 67-113. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/32391>. Acesso em: 23 set. 2020.

⁵³ TRENNEPOHL, Terence. **Manual de Direito Ambiental**. 8.Ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

⁵⁴ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁵⁵ CIRNE, Mariana Barbosa. A lei complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. **Revista dos Tribunais Online**. Brasília, 2013. Vol. 72/2013, p. 67-113. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/32391>. Acesso em: 23 set. 2020.

Esse mesmo autor entende que o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal⁵⁶ conclui que apenas um ente federado autônomo poderia agir na atividade de fiscalização e licenciamento, ou seja, “haveria apenas um legitimado para atuar na chamada competência administrativa ambiental comum”. Não sendo, portanto, uma atuação cooperativa como é o objetivo da competência comum⁵⁷.

Nesse sentido, Sidney Guerra faz uma leitura da Lei Complementar nº 140 no sentido de que ela efetiva uma redução das competências da União em se tratando de licenciamento ambiental. Vejamos “Isso significa que em havendo interesse dos demais entes federados, os mesmos só poderão se manifestar, contra ou a favor, dirigindo-se ao órgão responsável pela licença, e essa manifestação não será vinculante”⁵⁸.

O problema sobre a competência comum e a Lei complementar nº 140, para o autor Toshio Mukai, se dá porque para o autor essa competência visa à cooperação entre os entes federativos, no entanto, “inesperadamente exclui dessa cooperação o poder de polícia”. O autor entende que “apenas o ente autônomo competente para licenciar poderia realizar a fiscalização.”⁵⁹.

É certo que no §3º do art. 17 da Lei complementar nº 140⁶⁰, os entes federativos de atribuição comum de fiscalização podem lavrar auto de infração quando houver um dano ambiental, mas ao final do parágrafo é determinado que o auto de infração do órgão licenciador prevalecerá. Conclui-se que é em vão o esforço empenhado por outros entes na lavratura de auto de infração quando o órgão licenciador agir. Voltando ao entendimento de que se esse prevalece, apenas valerá a fiscalização do ente federativo que licenciou.

⁵⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁵⁷ MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

⁵⁸ GUERRA, Sidney. Competência ambiental à luz da Lei Complementar n. 140/2011. **Revista Jurídica Unicritiba**, v.4, n. 41, 2015. Disponível em: <http://revista.unicritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1391>. Acesso em: 10 ago. 2020.

⁵⁹ CIRNE, Mariana Barbosa. A lei complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. **Revista dos Tribunais Online**. Brasília, 2013. Vol. 72/2013, p. 67-113. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/32391>. Acesso em: 26 set. 2020.

⁶⁰ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

E essa prevalência, determinada na Lei Complementar nº 140, finda por violar a competência comum, pois assim, determina que apenas um ente federativo tem legitimidade para realizar a fiscalização de uma atividade licenciada. Inclusive, a título de conhecimento, a execução das penalidades, como por exemplo, o auto de infração, não são fiscalizadas na fase de execução, o que em muitos casos deixa o dano ambiental impune.

Passe-se agora a uma análise da definição de licenciamento ambiental e fiscalização, pois um não se confunde com o outro. Essa definição é de suma importância para entender como ocorre, na prática a atividade de licenciamento e fiscalização, à luz da Lei Complementar nº 140, como será demonstrado mais a frente.

2 DEFINIÇÃO DE LICENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL

Como mencionado anteriormente, licenciamento ambiental e fiscalização ambiental são atividades realizadas pelo poder público a fim de proteger o meio ambiente. Com a Lei Complementar nº 140, ficou claro que se trata de atividades distintas e que podem ser realizadas por órgãos diferentes.

2.1 Licenciamento Ambiental

Com o intuito de adotar procedimentos, critérios objetivos e uniformes a serem utilizados pelo licenciamento ambiental, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, estabeleceu definições e procedimentos a serem adotados acerca do licenciamento, através da Resolução CONAMA 237/1997⁶¹. Assim, define que licenciamento é um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental quanto à localização, à instalação, à ampliação e à operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. Essa definição também é determinada pela Lei

⁶¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. **Resolução Conama nº 237, 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 24 ago. 2020.

Complementar nº 140, no art. 2º, inciso I⁶².

Observa que a Resolução CONAMA nº 237/1997⁶³, estabelece critérios e regulamenta o licenciamento como meio de adotar uma forma uma sem que cada órgão crie um controle diferente. No art. 8º da Resolução, registra-se os tipos de licenças mais comuns, vejamos:

“Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.”

É importante salientar que a Constituição Federal de 1988 em seu art. 225⁶⁴ assegura a importância da preservação do meio ambiente, bem como afirma que é dever da tanto da coletividade quanto do Poder Público, a preservação do meio ambiente e elenca atividades a serem realizadas a fim de alcançar a efetividade desse direito. Nesse entendimento, Paulo Affonso Leme Machado afirma⁶⁵:

⁶² BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁶³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. **Resolução Conama nº 237, 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 24 ago. 2020.

⁶⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁶⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. Ed. São Paulo: Malheiros,

Como o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito inalienável da coletividade, incumbe ao Poder Público ordenar e controlar as atividades que possam afetar esse equilíbrio, em atendimento ao comando do art. 225 da Constituição Federal.

Portanto, toda atividade humana que tenha a possibilidade de resultar em alguma modificação com conseqüente prejuízo imediato ou que exista risco de ocorrência futura estão sujeitas ao licenciamento ambiental pelos órgãos competentes.

O licenciamento está introduzido no ordenamento jurídico desde a Lei nº 6.398/81 que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, essa lei trás as atividades que necessitam do licenciamento ambiental, atividades essas com grandes probabilidades de serem poluidoras e colocarem em risco a saúde de todos, bem como a proteção ambiental. Mais precisamente no inciso III do art. 3º, dispõe sobre os efeitos causadores de poluição decorrente de atividades que são alvo do licenciamento⁶⁶.

Nesse sentido é o entendimento do Tribunal Regional Federal da 4º Região, que decidiu⁶⁷:

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente previsto no art. 9o, inciso IV, da Lei n. 6.938/1981, assim como é o “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental” (art. 1o, inciso I, da Res. n. 237/1997, do CONAMA).

Com base no art. 8, inciso I da Lei nº 6.938/81⁶⁸, a Resolução CONAMA estabelece normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou

2013.

⁶⁶ BRASIL. **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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 24 ago. 2020.

⁶⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal Quarta Região (3ª Turma). **Remessa Necessária Cível nº 5013314-79.2015.4.04.7201/SC**. Reexame Necessário. Direito Ambiental. [...]. Recorrente: Advocacia Geral da União. Recorrido: Município de Joinville/SC. Relator: Ricardo Teixeira do Valle Pereira. 30 de agosto de 2016. Disponível em: <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/394012686/remessa-necessaria-civel-50133147920154047201-sc-5013314-7920154047201/inteiro-teor-394012715>. Acesso em: 24 ago. 2020.

⁶⁸ BRASIL. **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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 24 ago. 2020.

potencialmente poluidoras, concedido pelos Estados e supervisionado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Vale ressaltar aqui que a Resolução CONAMA não trouxe a repartição de competência entre os entes federados no exercício de proteção do meio ambiente, vejamos⁶⁹:

Volta-se a frisar que, não obstante a Resolução Conama 237/1997 não tratar da repartição de competências entre União, estados e municípios, suas regras deixam entrever que a melhor prática é privilegiar a atuação daquele órgão ou ente político que esteja em posição mais próxima da população diretamente interessada ou afetada.

Apenas em 2011 foi editada a Lei Complementar nº 140⁷⁰, obedecendo a diretriz do art. 23 da Constituição Federal de 1988⁷¹, a fim de determinar as lacunas existentes quanto à atuação de cada ente federativo na atividade de licenciamento ambiental, visto que a proteção do meio ambiente se insere na competência comum.

Para suprir essa falta de delimitação de a quem compete fazer o quê na atividade do licenciamento ambiental, a Lei Complementar nº 140 estabeleceu em seus art. 7º, 8º e 9º as ações administrativas da União, dos Estados e dos Municípios e no art. 10 dispõe que as ações do Distrito Federal são as mesmas do Estados e Municípios.

Quando a essa inovação, Luiz Gustavo Escorcio Bezerra⁷², afirma que:

Não há como negar que, na seara do licenciamento, a LC 140 introduziu inovações de grande relevância, notadamente a substituição do critério definidor da competência licenciatória, que passou a ser preponderantemente a localização da atividade, em detrimento do alcance

⁶⁹ RAMOS, Vinicius Diniz e Almeida; SAMPAIO, José Adércio Leite. Conflito de competência administrativa em matéria ambiental: primazia dos interesses da união ou ofensa ao pacto federativo?. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Rio Grande do Sul, 2015. v.5, n.2. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/9711/7610>. Acesso em: 23 set. 2020.

⁷⁰ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁷¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁷² 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, 2017. v.9, n.4. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29016>. Acesso em: 26 set. 2020.

de seus impactos ambientais, bem como a disposição expressa sobre um único nível de licenciamento.

Precisamente nos arts. 7, inciso XIV; 8º, inciso XIV e 9º, inciso XIV, a Lei Complementar nº 140 regulamentou a cada ente federado as atividades passíveis de licenciamento. Conforme se lê⁷³:

Art. 7º São ações administrativas da União:

[...]

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;
- g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

[...]

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

[...]

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
- b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Pois bem, dito isso, se faz necessário explanar qual o papel da fiscalização nessa atuação de proteção ao meio ambiente, pois, apesar de as atividades de

⁷³ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020

licenciamento e fiscalização serem alvos da mesma competência comum, não há que se falar em confusão entre as duas, muito menos em subordinação de uma pela outra.

2.2 Fiscalização Ambiental

Primeiramente, cumpre destacar que o Estado tem como uma de suas funções o poder de polícia, com a finalidade de organizar e controlar a sociedade, conforme afirma Hely L. Meirelles “É faculdade que dispõe a administração pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade e do próprio Estado.”⁷⁴

Na área ambiental, o poder de polícia é exercido por meio de fiscalização das infrações administrativas, definidas como toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção e recuperação do meio ambiente, conforme art. 70 da Lei 9.605/98⁷⁵.

Ao se deparar com essas situações citadas, serão aplicadas medidas preventivas, inspeções, advertências corretivas, punitivas, multas, entre outras penalidades, de acordo com o art. 72 da Lei 9.605/98⁷⁶. Essa atuação coercitiva visa à mudança de comportamento, bem como reafirmar a autoridade do órgão competente para tanto.

A fiscalização ambiental, portanto, busca a aplicação de sanção com o objetivo de causar mudança de comportamento, quando não são obedecidas as regras quanto a proteção ambiental e diante do mal uso dos bens ambientais⁷⁷.

A Lei Complementar nº 140 veio com o intuito de direcionar a competência quanto a fiscalização necessária para a preservação e proteção ambiental.

⁷⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

⁷⁵ BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de consulta e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605. Acesso em: 26 set. 2020.

⁷⁶ BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de consulta e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605. Acesso em: 26 set. 2020.

⁷⁷ SCHMITT, Jair; SCARDUA, Fernando Paiva. A descentralização das competências ambientais e fiscalização do desmatamento na Amazônia. **Revista da Administração Pública**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/29516>. Acesso em: 25 set. 2020.

Pois bem, “a Lei Complementar nº 140 adotou a sistemática de vincular o exercício da competência comum para fiscalizar ao exercício da competência comum para licenciar”⁷⁸, observa-se que dentro da delimitação de atuação administrativa, a legislação determinou quais são as atividades de fiscalização de cada ente federado, nos arts. 7º, inciso XIII; 8º, inciso XIII; 9ª, inciso XIII e 17⁷⁹.

Ao analisar, essas determinações feitas pela legislação em comento sobre a fiscalização ambiental, Romeu Faria Thomé da Silva, afirma⁸⁰:

“restava clara uma nítida desvinculação entre a competência para licenciar e a competência para fiscalizar atividades potencialmente poluidoras, ou seja, a competência para fiscalizar não ficava adstrita à competência para licenciar a atividade.”

No art. 17 da Lei Complementar nº 140, há a determinação de que o órgão responsável pelo licenciamento/autorização, de um empreendimento ou atividade deve lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo para aspiração de infração à legislação ambiental, ou seja, realizar a fiscalização⁸¹.

Percebe-se que o licenciamento e a fiscalização ambiental são competências diferentes e atividades diferentes, mas há uma vinculação entre o órgão licenciador e aquele que vai fiscalizar a atividade.

Dessa forma, Toshio Mukai esclarece⁸²:

o exercício do poder de polícia administrativa em matéria ambiental (como ocorre em outros setores) se dá em duas fases sucessivas e indissociáveis (a primeira fase, a do licenciamento e a segunda de repressão), o que leva à conclusão de que somente quem licencia pode aplicar sanções.

⁷⁸ 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, 2017. v.9, n.4. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29016>. Acesso em: 26 set. 2020.

⁷⁹ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁸⁰ SILVA, Romeu Faria Thomé da. Comentários sobre a nova lei competências em matéria ambiental. **Revista dos Tribunais Online**. São Paulo, 2011. V. 66, p. 55-76. Disponível em: http://www.ceama.mp.ba.gov.br/biblioteca-virtual-numa/doc_view/3250-comentarios-lc-140.html. Acesso em: 27 set. 2020.

⁸¹ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁸² MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

No entanto, o §3º do art. 17, traz que todos os entes federativos podem fazer a fiscalização, mas ao final da leitura do parágrafo, tem-se a determinação da prevalência da sanção imposta pelo órgão responsável pelo licenciamento, no caso de ilícito ambiental.

Nessa interpretação, “continua sendo possível que os órgãos ambientais das esferas que não licenciaram o empreendimento exerçam o seu poder de polícia ambiental, pois se trata de competência comum material”⁸³.

Muitas vezes o auto de infração do licenciamento é lavrado pelo órgão licenciador, pois por diretriz administrativa tem o dever de realizá-lo, no entanto, outro órgão ambiental, por exemplo o IBAMA, também se entende responsável e passa a atuar tomando medidas administrativas necessárias ao impacto ambiental, no exercício de poder de polícia. Nesse caso, a atuação do IBAMA não irá valer, pois o que prevalecerá é o auto de infração do órgão licenciador.

No entanto, Talden Farias interpreta que a linha de raciocínio usada para vincular o exercício de licenciamento e fiscalização é o mesmo usado para definir que o licenciamento somente poderá ocorrer em um único nível federativo, conforme art. 13 da Lei Complementar 140⁸⁴.

Nessa linha de interpretação, Luiz Gustavo Escorcio Bezerra afirma que “não é razoável que recursos sejam desperdiçados em função da superposição de esforços de fiscalização direcionados a uma mesma atividade.”⁸⁵

Nessa linha, percebe-se que a Lei Complementar nº 140 tem o intuito de direcionar a atuação dos entes federativos dentro da competência comum. No que diz respeito a fiscalização ambiental, ela determina que os entes federativos podem lavrar autos de infração, mas deve prevalecer o ato de fiscalização do órgão licenciador em relação ao dos outros entes. O conflito se instala quando vários

⁸³ AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado**. 7.ed. São Paulo: Método, 2016.

⁸⁴ FARIAS, Talden. Fiscalização e sanção no licenciamento ambiental antes e depois da Lei Complementar nº 140/2011. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, 2013. a. 12, n. 69, p. 87-88. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jun-25/ambiente-juridicolicensiamento-ambiental-unico-nivelcompetencia>. Acesso em: 26 set. 2020.

⁸⁵ 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, 2017. v.9, n.4. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29016>. Acesso em: 26 set. 2020.

órgãos exercem seus deveres de fiscalização sobre um dano ambiental específico, pois apenas o do órgão licenciador será cumprido por prevalece ao dos demais e não são cumulativos⁸⁶.

Pois bem, como forma de demonstrar como ocorre na prática esse conflito de atuação, serão discutidos os autos de infração expedidos com intuito de sancionar os responsáveis pelo rompimento da barragem de rejeitos de mineração denominada “Fundão”, controlada pela empresa Samarco Mineração S.A, que é de um empreendimento das empresas de mineração Vale S.A. e a anglo-australiana BHO Billitton no município brasileiro de Mariana, no estado de Minas Gerais.

3 AUTO DE INFRAÇÃO PARA O ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE REJEITOS DE MINERAÇÃO NO MUNICÍPIO BRASILEIRO DE MARIANA.

No dia 5 de novembro de 2015, a barragem do Fundão, que servia de reservatório de rejeitos (material não utilizado na extração de minério de ferro), feito de terra compactada rompeu causando o maior desastre ambiental do Brasil. Essa barragem era propriedade da empresa Samarco Mineração S.A. e entrou em operação em meados de dezembro de 2008. Cinco meses depois, o lançamento de rejeitos teve de ser interrompido por conta de problemas na parte de passagem de material líquido, causando um orifício de um metro e meio de comprimento e que teve de ser esvaziado. Em 2010, outro problema na barragem havia sido detectado, porém esses não foram os únicos problemas. Ao longo do tempo, a barragem passou por várias intervenções de engenharia⁸⁷.

Até que em novembro de 2015, houve o rompimento da barragem. Estava localizada na Bacia do rio Gualaxo do Norte, afluente no Rio Carmo que é afluente do Rio Doce. Com o rompimento, saíram 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro e sílica e 16 milhões de metros cúbicos continuaram escoando lentamente. Devido à grande quantidade de rejeitos, formou-se uma avalanche, que deslocando-se em alta velocidade, atingiu a barragem de Santarém e, nessa rota de

⁸⁶ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁸⁷ LIMA, Fabrício Wantoil; SILVA, Mariana Misquita e. **Responsabilidade por danos ambientais: Os desastres de Brumadinho e Mariana – Minas Gerais**. Repositório Institucional AEE, Goiás. 2019. Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/jspui/handle/aee/4814>. Acesso em: 26 set. 2020.

destruição acabou por atingir o Córrego de Fundão e Córrego de Santarém, soterrando, ainda, o Subdistrito de Bento Rodrigues, onde 19 vidas foram dizimadas. Na calha do rio Gualaxo do Norte a avalanche percorreu 55 km e desaguou no rio Carmo atingindo diversos locais rurais⁸⁸. A destruição não parou aí. Além de comprometer a cobertura vegetal de várias áreas, ela chegou ao rio Doce e se deslocou até desaguar do Oceano Atlântico, no distrito de Regência, no município de Linhares, estado de Espírito Santo.

No âmbito jurídico, considerando a devastação ambiental provocada, a construção da barragem se qualifica como atividade que necessita de licenciamento, ou seja, é atividade que utiliza recursos naturais ou empreendimento de risco, que sejam poluidoras ou que possam causar dano ambiental.

Antes da publicação da Lei Complementar nº 140 em 2011, a definição de quem licenciava estava na Resolução CONAMA nº 237, disciplinado nos arts. 4º, 5º e 6º. Muitos autores consideravam inconstitucional, por não ser lei complementar, mas era a norma que se aplicava. Com a Lei Complementar nº 140, a barragem de rejeitos de minérios é um exemplo de mineração que se enquadra na regra que compete aos Estados, conforme inciso XIV, art. 7º. Diante disso, o estado de Minas Gerais licenciou a barragem, pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD).

Como já explicado anteriormente, a fiscalização de licenciamento ambiental pode ser realizada por todos os entes federativos e não só por aquele que licenciou a atividade, conforme §3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140⁸⁹. Além disso, qualquer órgão ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental, deve promover a apuração por meio de processo administrativo, conforme art. 70 da Lei

⁸⁸ MENDES, Yuri Nogueira; NUNES, Cleucio Santos. **A atuação da administração pública nos desastres ambientais de Mariana e Brumadinho.** In: CIRNE, Mariana Barbosa; LEUZINGER, Marcia Dieguez. Direito dos desastres, meio ambiente natural, cultural e artificial. Brasília: UniCEUB Educação Superior, 2020. P. 113-138. *E-book*. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14091/1/Direito%20dos%20desastres.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

⁸⁹ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

9.605/98⁹⁰.

Diante essa situação devastadora, os órgãos ambientais começaram suas atuações com o intuito de penalizar a empresa responsável pela falta de fiscalização adequada que ocasionou o desastre.

A Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (Semad) lavrou 31 autos de infração impondo multas à Samarco, após a empresa entrar com recursos, cinco deles foram anulados. No entanto, até hoje, foram quitadas 17 de 60 parcelas, correspondente ao valor de R\$ 41 milhões que equivale apenas a 7% da penalidade, o valor restante atualizado, que permanece sem pagamento, é equivalente a R\$ 127,6 milhões⁹¹.

O auto de infração nº 227023⁹² que foi lavrado recentemente, computa uma multa de mais de 1 milhão de reais, por descumprimento da Portaria Igam nº 02/2019⁹³, na qual não enviou documentação solicitada e extrato de inspeção de segurança regularizado.

Sobre o mesmo desastre ambiental, o IBAMA instaurou 25 processos de infrações ambientais, computando o valor total de R\$ 350,7 milhões de reais. O Auto de infração nº 8874⁹⁴, por exemplo, lavrado pelo Ibama por deixar de adotar medidas de precaução ou contenção em casos de risco de dano ambiental, estabelecendo uma multa diária de R\$ 500.000 (quinhentos mil reais). Já o auto de

⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de consulta e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605. Acesso em: 26 set. 2020.

⁹¹ AGÊNCIA BRASIL. **Samarco pagou menos de 7% das multas ambientais após Mariana**. Rio de Janeiro, 30 jan. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-01/samarco-pagou-menos-de-7-das-multas-ambientais-apos-mariana>. Acesso em: 2 set. 2020.

⁹² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretária de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Auto de infração nº 227023**. Minas Gerais: Ministério do Meio Ambiente, 2020. Disponível em: http://transparencia.meioambiente.mg.gov.br/AI/buscaAI.php?num_ai=227023&dv_ai=3&sre_ai=2020. Acesso em: 20 ago. 2020.

⁹³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Mineiro de Festão das Águas. **Portaria Igam nº 02**. Minas Gerais: Ministério do Meio Ambiente, 26 fev. 2019. Disponível em: http://www.igam.mg.gov.br/images/stories/2019/Cadastro-barragens-agua/Portaria_Igam_m_n_02_de_26_de_fevereiro_de_2019.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

⁹⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. **Auto de infração nº 8874**. Minas Gerais: Ministério do Meio Ambiente, 01 nov. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/centrais-de-conteudo/auto-infracao-samarco-8874-pdf>. Acesso em: 24 ago. 2020.

infração nº 9091610⁹⁵, no valor de R\$ 151.000 (cento e cinquenta e um mil reais) foi lavrado por não atender as exigências legais quando devidamente notificado. Vale dizer que nenhum foi pago até o momento.

Quanto ao prejuízo causado no estado de Espírito Santo, os agentes de fiscalização do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) autuaram a empresa Samarco Mineração S/A por causar impactos ambientais à Área de Proteção Ambiental (APA) Costa das Algas, ao Refúgio de Vida Silvestre (RVS) de Santa Cruz e à zona de amortecimento da Reserva Biológica (Rebio) de Comboios, unidades que são administradas pela ICMBio. Ao total foram três autos de infração, em meados de junho de 2016, que totalizaram em multa de R\$ 143.050.000 (cento e quarenta e três milhões e cinquenta mil reais)⁹⁶.

O problema de impunidade diante as ações nocivas ao meio ambiente não é falta de legislação, mas sim, falha de execução das punições.

A legislação ambiental, correspondente a aplicação de multas, no caso, o §3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140⁹⁷, prevê que a fiscalização das atividades nocivas ao meio ambiente compete a qualquer ente da federação, mas prevalecerá o auto de infração do órgão responsável pelo licenciamento.

Nessa lógica, mesmo que um órgão federal lavre auto de infração aplicando multa por um dano ambiental, prevalecerá a multa aplicada por órgão estadual ou municipal que foi responsável pelo licenciamento, ainda que não cause o efeito sancionatório esperado de fazer com que os violadores da lei cumpram com o determinado e não volte a violar novamente.

Exemplo disso é o caso de Mariana, que tanto o IBAMA, órgão federal, quanto a SEMAD, órgão responsável pelo licenciamento, autuaram autos de

⁹⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. **Auto de infração nº 9091610**. Minas Gerais: Ministério do Meio Ambiente, 01 nov. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/centrais-de-conteudo/auto-infracao-samarco-9091610-pdf>. Acesso em: 24 ago. 2020.

⁹⁶ ICMBIO. **ICMBio multa Samarco em mais de R\$ 143 milhões**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/7977-icmbio-multa-samarco-em-mais-de-r-143-milhoes>. Acesso em: 27 set. 2020.

⁹⁷ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

infração. Mas de acordo com o §3º do art. 17, as multas da SEMAD que deverão prevalecer. Observa-se que as multas não se acumulam, elas se sobrepõem.

O IBAMA aplicou diversas multas, algumas já mencionadas, que atualmente comportam um valor maior que as multas aplicadas pelo órgão licenciador. Essas multas comportam caráter sancionatório, e, pela lógica, para que cumpra esse papel, se faz necessário uma grande sanção. No entanto, as multas que irão prevalecer, ou seja, que deverão ser pagas são as de menores valores lavradas pelo órgão licenciador, de forma que os esforços realizados pelo IBAMA serão desconsiderados.

Mesmo assim, o desastre ambiental continua impune, o problema não só se vale pelo inadimplemento das multas aplicadas, mas o tempo que os processos de infração levam para serem julgados⁹⁸.

Um estudo realizado pelo IBAMA, o tempo médio que o órgão levou para apreciar os autos de infração no caso de Mariana, foi entre, três a seis meses⁹⁹, o que constitui uma grave infração legal, pois o prazo para a autoridade competente julgar o auto de infração cotados da data da sua lavratura é de trinta dias, e mais, o prazo para pagamento da multa é de 5 dias, contados da data de recebimento da notificação, de acordo com os incisos II e III, do art. 71, da Lei 9.05/98¹⁰⁰.

Portanto, trata-se de dificuldade de cumprimento na fase de execução, o Estado se concentra muitas vezes na produção normativa, a fim de punir e sancionar, porém, falta a fiscalização e acompanhamento na execução dessas punições.

E assim acaba por violar a competência comum determinada no art. 23 da

⁹⁸ MENDES, Yuri Nogueira; NUNES, Cleucio Santos. **A atuação da administração pública nos desastres ambientais de Mariana e Brumadinho**. In: CIRNE, Mariana Barbosa; LEUZINGER, Marcia Dieguez. Direito dos desastres, meio ambiente natural, cultural e artificial. Brasília: UniCEUB Educação Superior, 2020. P. 113-138. *E-book*. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14091/1/Direito%20dos%20desastres.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

⁹⁹ IBAMA. **Relatório de Gestão do IBAMA**. Brasília, 2017. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=590_81876. Acesso em: 10 set. 2020.

¹⁰⁰ BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de consulta e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605. Acesso em: 26 set. 2020.

Constituição ao delegar que todos os entes atuem da fiscalização ambiental e depois de todos os esforços empenhados em apurar infração ambiental deixa que apenas o auto de infração de um ente prevaleça, entende-se como apenas esse órgão ambiental o legitimado para essa atividade, quando na verdade é competência de todos os entes federativos.

CONCLUSÃO

Diante todas essas considerações, importa concluir que a Lei Complementar nº 140 veio com o intuito de solucionar os conflitos advindos da determinação da competência comum para a proteção do meio ambiente.

A constituição, ao atribuir competência comum para proteção ambiental, não delimitou o dever de cada ente federativo, o que acabou por levar ao judiciário o dever de suprir uma delimitação legislativa.

Em relação ao licenciamento ambiental, realizado pelo poder público a fim de preservar o meio ambiente face às atividades ou aos empreendimentos de risco ambiental, a Lei Complementar nº 140, no art. 17, §3^o¹⁰¹, optou por determinar que qualquer ente federativo, que se entender responsável, pode realizar a fiscalização de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, mas prevalecendo o auto de infração lavrado pelo órgão responsável pelo licenciamento.

Como já ponderado, não há que se confundir licenciamento com fiscalização, sendo o licenciamento, segundo Toshio Mukai, um controle administrativo preventivo das atividades que possam causar danos ao meio ambiente¹⁰². E a fiscalização é o exercício do poder de polícia dos órgãos ambientais, com o intuito de apurar infração ambiental.

Dito isso, sabendo que o órgão responsável pelo licenciamento pode também realizar a fiscalização ambiental, a legislação abre margem para que outros entes federativos o façam, assim, em vez de delimitar a atuação de cada ente federativo, o legislador acabou por ocasionar a duplicidade de atuação.

¹⁰¹ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

¹⁰² MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

Salienta-se que essa prevalência do auto de infração do órgão licenciador viola a determinação de competência comum do art. 23 da Constituição Federal¹⁰³, pois o que valerá para fins de fiscalização é atuação daquele órgão responsável pelo licenciamento, deixando a entender que apenas um ente é legítimo para tal exercício.

O caso de Mariana é um perfeito exemplo de que, quando tanto o órgão licenciador como outro órgão ambiental atuam para apurar a infração ambiental, em relação a uma mesma empresa, não se alcança o objetivo, no que se refere à atuação repressiva do Estado. Assim, o dano ambiental segue impune. E como consequência o poder público finda por faltar com o dever de proteger o meio ambiente.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Samarco pagou menos de 7% das multas ambientais após Mariana**. Rio de Janeiro, 30 jan. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-01/samarco-pagou-menos-de-7-das-multas-ambientais-apos-mariana>. Acesso em: 2 set. 2020.

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquemmatizado**. 7.ed. São Paulo: Método, 2016.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Manual de Direito ambiental**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v.3.T.I.

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, 2017. v.9, n.4. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29016>. Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo

¹⁰³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. **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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 24 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de consulta e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605. Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. **Resolução Conama nº 237, 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 24 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. **Auto de infração nº 8874**. Minas Gerais: Ministério do Meio Ambiente, 01 nov. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/centrais-de-conteudo/auto-infracao-samarco-8874-pdf>. Acesso em: 24 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. **Auto de infração nº 9091610**. Minas Gerais: Ministério do Meio Ambiente, 01 nov. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/centrais-de-conteudo/auto-infracao-samarco-9091610-pdf>. Acesso em: 24 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Mineiro de Festão das Águas. **Portaria Igam nº 02**. Minas Gerais: Ministério do Meio Ambiente, 26 fev. 2019. Disponível em: http://www.igam.mg.gov.br/images/stories/2019/Cadastro-barragens-agua/Portaria_Igam_m_n_02_de_26_de_fevereiro_de_2019.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretária de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Auto de infração nº 227023**. Minas Gerais: Ministério do Meio Ambiente, 2020. Disponível em: http://transparencia.meioambiente.mg.gov.br/AI/buscaAI.php?num_ai=227023&dv_ai=3&sre_ai=2020. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar da Ação Direta de**

Inconstitucionalidade nº 3540 MC/DF. Meio ambiente – Direito à preservação de sua integridade (CF, Art. 225) – Prerrogativa qualificada por seu caráter de metaindividualidade [...]. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Celso de Mello. 03 de fevereiro de 2006.

Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2º Turma). **Recurso Especial nº 604725/ PR. 2003/0195400-5.** Ação civil pública. Dano causado ao meio ambiente. [...].

Recorrente: Estado do Paraná. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Castro Meira. 21 de junho de 2005. Disponível em:

[https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%27604725%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%27604725%27.suce.\)\)](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%27604725%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%27604725%27.suce.))). Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 38479/RS. 2012/0137743-4.** Constitucional. Administrativo.

Processual Civil. Vigilância sanitária. Meio ambiente. [...]. Recorrente: JBS S/A.

Recorrido: Estado de Rio Grande do Sul. Relator: Humberto Martins. 01 de abril de 2014. Disponível em:

[https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=ACOR&livre=\(%2238479%22.PART.\)+E+@CDOC=%221342336%22&thesaurus=JURIDICO](https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=ACOR&livre=(%2238479%22.PART.)+E+@CDOC=%221342336%22&thesaurus=JURIDICO). Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1º Turma). **Recurso Especial nº 588.022 – SC (2003/0159754-5).** Administrativo e ambiental. Ação civil pública. [...].

Recorrente: Superintendência do Porto de Itajaí. Recorrido: Ministério Público Federal. Ministro José Delgado. 17 de fev. 2004. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=1111359&tipo=5&nreg=200301597545&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20040405&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de**

Inconstitucionalidade nº 5.077/DF. Ação direta de inconstitucionalidade.

Constitucional e ambiental de federalismo e respeito às regras de distribuição de competência legislativa. [...]. Requerente: Governador do Estado de Rondônia.

Relator: Alexandre de Moraes. 23 de novembro de 2018. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur395007/false>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região (6ª Turma). **Agravo de Instrumento nº 2001.01.00.030607-5/PA.** Constitucional. Administrativo. Processual civil. Ação civil pública. [...]. Agravante: Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A - ELETRONORTE. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Juiz Alexandre Machado Vasconcelos (Conv). 17 set. 2001. Disponível em:

<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região (6ª Turma). **Agravo de**

Instrumento nº 2005.01.00.037865-9/MT. Processual civil. Agravo de instrumento.

Estudo de impacto ambiental para licenciamento de obra de hidrelétrica. Competência. Órgão estadual. Impacto local. Agravante: CNO – Construtora Norberto Odebrecht S/A. Agravado: Ministério Público Federal. Desembargadora Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues. 28 de nov. 2005. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região (5ª Turma). **Reexame Necessário 2090- RR. 2004.42.00.002090-2**. Direito Ambiental. Atos administrativos expedidos pelo IBAMA/RR. Competência da União (Art. 23, VI E VII E Art. 24, VI, §1º). [...]. Relator: Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida. 10 de setembro de 2010. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal Quarta Região (3ª Turma). **Remessa Necessária Cível nº 5013314-79.2015.4.04.7201/SC**. Reexame Necessário. Direito Ambiental. [...]. Recorrente: Advocacia Geral da União. Recorrido: Município de Joinville/SC. Relator: Ricardo Teixeira do Valle Pereira. 30 de agosto de 2016. Disponível em: <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/394012686/remessa-necessaria-civel-50133147920154047201-sc-5013314-7920154047201/inteiro-teor-394012715>. Acesso em: 24 ago. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. São Paulo: Almedina Brasil – BR, 2007.

CIRNE, Mariana Barbosa. A lei complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. **Revista dos Tribunais Online**. Brasília, 2013. Vol. 72/2013, p. 67-113. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/32391>. Acesso em: 23 set. 2020.

FARIAS, Talden. Fiscalização e sanção no licenciamento ambiental antes e depois da Lei Complementar nº 140/2011. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, 2013. a. 12, n. 69, p. 87-88. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jun-25/ambiente-juridicolicienciamento-ambiental-unico-nivelcompetencia>. Acesso em: 26 set. 2020.

FILHO, José dos Santos Carvalho. O município e o enigma da competência comum constitucional. **Revista da ESMESC**. 2013.v.20, n. 26. Disponível em: [file:///C:/Users/juliane/Downloads/70-140-1-SM%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/juliane/Downloads/70-140-1-SM%20(2).pdf). Acesso em: 23 set. 2020.

GUERRA, Sidney. Competência ambiental à luz da Lei Complementar n. 140/2011. **Revista Jurídica Unicuritiba**, v.4, n. 41, 2015. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1391>. Acesso em: 10 ago. 2020.

IBAMA. **Relatório de Gestão do IBAMA**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelITramitavel=59081876>. Acesso em: 10 set. 2020.

LIMA, Fabrício Wantoil; SILVA, Mariana Misquita e. **Responsabilidade por danos ambientais: Os desastres de Brumadinho e Mariana – Minas Gerais**. Repositório Institucional AEE, Goiás. 2019. Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/jspui/handle/aee/4814>. Acesso em: 26 set. 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Competência comum, concorrente e supletiva em matéria de meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 33, n. 131, p. 167-174. 1996.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Legislação florestal (Lei n. 12.651/2012) e competência e licenciamento ambiental (Lei Complementar 140/2011)**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Yuri Nogueira; NUNES, Cleucio Santos. **A atuação da administração pública nos desastres ambientais de Mariana e Brumadinho**. In: CIRNE, Mariana Barbosa; LEUZINGER, Marcia Dieguez. Direito dos desastres, meio ambiente natural, cultural e artificial. Brasília: UniCEUB Educação Superior, 2020. P. 113-138. *E-book*. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14091/1/Direito%20dos%20desastres.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Método, 2014.

OLIVEIRA, Cláudia Alves de. Competências ambientais na federação brasileira. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, 2012. V. 4, n. 2. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/9711/7610>. Acesso em: 24 set. 2020.

RAMOS, Vinicius Diniz e Almeida; SAMPAIO, José Adércio Leite. Conflito de competência administrativa em matéria ambiental: primazia dos interesses da união ou ofensa ao pacto federativo?. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Rio Grande do Sul, 2015. v.5, n.2. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/9711/7610>. Acesso em: 23 set. 2020.

SCHMITT, Jair; SCARDUA, Fernando Paiva. A descentralização das competências ambientais e fiscalização do desmatamento na Amazônia. **Revista da Administração Pública**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/29516>. Acesso em: 25 set. 2020.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 20. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. Comentários sobre a nova lei competências em matéria ambiental. **Revista dos Tribunais Online**. São Paulo, 2011. V. 66, p. 55-76. Disponível em: http://www.ceama.mp.ba.gov.br/biblioteca-virtual-numa/doc_view/3250-comentarios-lc-140.html. Acesso em: 27 set. 2020.

SOUZA, Leonardo da Rocha de; HARTMANN, Débora; SILVEIRA, Thaís Alves da. Dano Ambiental e a Necessidade de uma Atuação Proativa da Administração Pública. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. v. 12, n. 24, p. 343-373 Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/630/0>. Acesso em: 20 ago. 2020.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de Direito Ambiental**. 8.Ed. São Paulo: Saraiva, 2020.