

Comemoração sobre a Lei Complementar 140/2011 e a ADI 4.757/DF

Autor(a): Talden Farias

Publicado em: 10 de setembro de 2022

Publicação: conjur_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/talden-farias/comemoracao-sobre-a-lei-complementar-1402011-e-a-adi-4757df>

Fonte original:

<https://conjur.com.br/2022-set-10/ambiente-juridico-comemoracao-lei-complementar-1402011-adi-4757df>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/talden-farias/comemoracao-sobre-a-lei-complementar-1402011-e-a-adi-4757df#ep-6a9c63f1

Resumo

A Lei Complementar 140, que entrou em vigor no dia 9 de dezembro de 2011, finalmente regulamentou os incisos III, VI e VII do caput e o parágrafo único do artigo 23 da Lei Fundamental, procurando estabelecer normas para a cooperação entre as entidades federativas nas ações admini

Texto integral

A Lei Complementar 140, que entrou em vigor no dia 9 de dezembro de 2011, finalmente regulamentou os incisos III, VI e VII do caput e o parágrafo único do artigo 23 da Lei Fundamental, procurando estabelecer normas para a cooperação entre as entidades federativas nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente. Essa norma teve por escopo promover a descentralização da gestão ambiental, a otimização dos esforços e a segurança jurídica, de forma a contribuir para a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado. É sabido que a regulamentação da competência administrativa ambiental demorou mais de 23 anos para acontecer. Nesse ínterim os conflitos positivos e negativos de competência foram intensos e recorrentes, tanto que a doutrina especializada sempre apontou a repartição desse tipo de competência como uma das questões mais conflituosas — senão a mais conflituosa — do Direito Ambiental brasileiro. Existiam vários critérios para a resolução desses conflitos, a exemplo da Lei 6.938/81 (artigo 10, na redação anterior), da Resolução 237/97 do Conama (artigos 4º, 5º e 6º), da titularidade do bem, da predominância do interesse, da subsidiariedade etc. Entretanto, como o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal exigia que uma lei complementar disciplinasse o assunto, é evidente que apenas tal modalidade de norma seria apta para tanto. A importância da discussão é evidente, posto que a repartição de competência é uma discussão preliminar ao êxito de qualquer política pública, o que, obviamente, não seria diferente na seara ambiental. Realmente, por mais avançadas que sejam, as normas materiais terão a sua efetividade comprometida se as regras de competência não forem claras. Tais conflitos geram insegurança jurídica para a administração pública, o setor produtivo e a sociedade civil, e terminam por fragilizar a proteção do meio ambiente e a implementação das políticas públicas na área. A competência é um dos requisitos de validade dos atos administrativos, sendo os prejuízos inevitáveis caso a administração pública não haja da forma correta. Por último, cabe destacar que essa lei complementar é a única até agora a regulamentar o artigo 23 da Constituição da República, que trata

de diversos assuntos além de meio ambiente, de forma que ela tende a servir de referência para o marco legal de uma série de outras discussões jurídicas extremamente relevantes também previstas nesse dispositivo constitucional [1] . A Lei Complementar 140/2011 foi inspirada em parte na Resolução 237/97 do Conama, e em parte foi fruto de inovações ou de adaptação de outros textos normativos. Dentre as principais características que remontam à citada resolução, é possível destacar o seguinte: o único nível federativo de licenciamento ambiental, a participação não vinculante dos demais entes federativos no licenciamento ambiental, o reconhecimento da competência licenciatória dos municípios, a renovação tácita da licença caso solicitada com pelo menos 120 dias de antecedência e a regulamentação da possibilidade de delegação de atribuições e de ações administrativas. Já dentre as principais características que constituem inovações trazidas pela Lei Complementar 140/2011, destacam-se as seguintes: a adoção do critério da localização ao invés do critério da extensão geográfica dos impactos ambientais diretos como regra geral do licenciamento federal, a possibilidade de avocação de competências por parte da União, a submissão da competência sancionatória à competência licenciatória, a tríplice divisão da competência administrativa em matéria ambiental (fiscalizatória, sancionatória e licenciatória), a vinculação da competência para conceder autorizações à competência licenciatória, a incumbência do Estado para autorizações florestais nos imóveis rurais, a exigência de capacitação do órgão ambiental e a discussão da estrutura licenciatória municipal pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, a ênfase na adoção dos instrumentos de cooperação , a instituição dos consórcios públicos ambientais, a regulamentação da atuação subsidiária, a regulamentação da atuação supletiva e a atribuição de responsabilidade à Comissão Tripartite Nacional. Essa lei completou dez anos de vigência no final do ano passado, e para comemorar a data a Editora Meraki decidiu lançar um livro comemorativo, o qual se encontra disponível em versão impressa e digital . O intuito foi abordar o seu contexto de surgimento, a sua evolução histórica, as suas características, a sua formatação, os seus principais institutos, as críticas mais recorrentes à aplicação da norma, o que ainda precisa ganhar efetividade etc. Essa tarefa foi desenvolvida com êxito, haja vista a rica variedade de abordagem temática, que contempla desde as questões conceituais, as interpretações mais pertinentes, os problemas a serem enfrentados, as perspectivas para o futuro etc. A obra foi dividida em três partes: a primeira versa sobre os aspectos gerais da competência administrativa ambiental, a segunda sobre as situações específicas relacionadas à Lei Complementar 140/2011 e a terceira sobre o município e a Lei Complementar 140/2011. São quarenta e cinco capítulos escritos por pessoas com grande experiência prática e teórica na área, sendo possível destacar a diversidade profissional e geográfica existente. Com efeito, é possível encontrar profissionais das mais variadas atividades jurídicas, como advogados privados, advogados públicos, magistrados, membros do Ministério Público, professores, servidores e gestores de órgãos ambientais etc, bem como profissionais das mais variadas regiões do país (clique aqui para conferir o sumário da obra). Se a legislação ambiental brasileira é considerada um dos mais avançados do mundo, o fato é que do ponto de vista de sua aplicação ainda é preciso avançar muito. Com efeito, talvez mais do que os outros ramos da Ciência Jurídica, o Direito Ambiental só se justifica se estiver em compasso com a realidade, já que o seu objetivo é defender o meio ambiente e a qualidade de vida da coletividade em um contexto de sociedade de risco. O exercício harmônico da competência administrativa representa o caminho para a efetividade, visto que a Política Nacional do Meio Ambiente prioriza os instrumentos de comando e controle, que são a fiscalização, as sanções administrativas e o licenciamento ambiental. É nesse contexto que merece destaque a inclusão em pauta em sessão virtual do STF da ADI 4.757/DF, que tem por objeto o questionamento da constitucionalidade da

integral da Lei Complementar 140/2011 (ou ao menos dos seguintes dispositivos, que foram questionados com maior ênfase: artigo 4º, V, VI, artigo 7º, XII, XIV, h e parágrafo único, artigo 8º, XIII e XIV, artigo 9º, XIII e XIV, artigo 14, §§ 3º e 4º, artigo 15, artigo 17, §§ 2º e 3º, artigo 20 e art. 21), e que tem como relatora a ministra Rosa Weber. O julgamento, que começou no dia 2 de setembro e que está previsto para se encerrar no dia 13 do mesmo mês, tem despertado polêmica em razão de alguns pontos do voto da relatora, que sempre se destacou pela qualidade e pela seriedade de seus julgados e posicionamentos, especialmente em matéria ambiental [2]. A União Brasileira da Advocacia Ambiental (UBAA) publicou uma nota dirigida aos ministros do STF questionando alguns pontos desse voto e pedindo pelo reconhecimento da constitucionalidade da norma. Basicamente, os questionamentos feitos dizem respeito ao seguinte: 1) a interpretação do voto a respeito do § 4º do art. 14, 2) a interpretação do voto a respeito do § 3º do art. 17, 3) a falta de enfrentamento da alínea a do inciso XIV do artigo 9º e iv) e a falta de estímulo aos consórcios públicos ambientais municipais. A interpretação do voto a respeito do § 4º do artigo 14, segundo o qual ao final do prazo de 120 dias do requerimento da renovação se instauraria a competência supletiva, de forma que o órgão licenciador perderia a sua atribuição, ignora a falta de estrutura da maioria dos órgãos ambientais do país e não traz uma solução prática para o problema. Já a interpretação do § 3º do artigo 17 libera a possibilidade de autuação concomitante por parte dos órgãos ambientais, deixando de lado a regra de prevalência do entendimento do órgão licenciador, o que pode desencadear uma espécie de guerra fiscal ambiental entre os entes federativos, gerando insegurança jurídica e comprometendo a proteção do meio ambiente. Apesar de o voto reafirmar a autonomia municipal em matéria ambiental, ele precisa enfrentar a alínea a do inciso XIV do artigo 9º, para acabar com a interpretação antifederativa segundo a qual os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente é que concederiam atribuições aos órgãos municipais, coisa que a própria ministra relatora fez na ADI 6.288/CE (leia aqui e aqui). Por derradeiro, há a crítica de que o voto não prestigiaria os consórcios públicos ambientais municipais nem trata da estruturação global do Sisnama. Há, no entanto, várias outras questões que também poderiam e deveriam ser enfrentadas, como é o caso do papel dos chamados órgãos intervenientes no licenciamento ambiental, o papel das comissões tripartites na mediação de conflitos positivos e negativos de competência e a extensão da delegação de competências administrativas ambientais. Como se trata de uma discussão bastante complexa, e que certamente vai servir de referência à regulamentação da competência dos demais assuntos tratados no artigo 23 da Lei Fundamental, talvez seja interessante retirar o processo da sessão virtual para se poder debater com um pouco mais detalhe tais questões. [1] Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos

hídricos e minerais em seus territórios; XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. [2] Nesse diapasão vale destacar os votos da Ministra Rosa Weber na ADI 6.288/CE, que considerou inconstitucionais a dispensa da exigência de licenciamento ambiental e a restrição da autonomia municipal em matéria ambiental, e na ADI 4.066/DF, que reconheceu o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre meio ambiente .

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

FARIAS, Talden. Comemoração sobre a Lei Complementar 140/2011 e a ADI 4.757/DF. *conjur_import*, 10 set. 2022. Disponível em:

<https://conjur.com.br/2022-set-10/ambiente-juridico-comemoracao-lei-complementar-1402011-adi-4757df>.

Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/talden-farias/comemoracao-sobre-a-lei-complementar-1402011-e-a-adi-4757df>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Farias, T. (2022, September 10). Comemoração sobre a Lei Complementar 140/2011 e a ADI 4.757/DF.

conjur_import.

<https://conjur.com.br/2022-set-10/ambiente-juridico-comemoracao-lei-complementar-1402011-adi-4757df>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

FARIAS, Talden. 2022. "Comemoração sobre a Lei Complementar 140/2011 e a ADI 4.757/DF."

conjur_import, September 10.

<https://conjur.com.br/2022-set-10/ambiente-juridico-comemoracao-lei-complementar-1402011-adi-4757df>

BibTeX

```
@article{talden-farias-comemora-o-sobre-a-lei-complementar-140--2022,  
  author = {Farias, Talden},  
  title = {Comemoração sobre a Lei Complementar 140/2011 e a ADI 4.757/DF},  
  journal = {conjur_import},  
  year = {2022},  
  url = {https://conjur.com.br/2022-set-10/ambiente-juridico-comemoracao-lei-complementar-1402011-adi-4757df},  
  urldate = {2022-09-10}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/talden-farias/comemoracao-sobre-a-lei-complementar-1402011-e-a-adi-4757df>

PDF gerado em 2026-09-30 22:43 UTC