

## FEDERALISMO COOPERATIVO ECOLÓGICO: A FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DESCENTRALIZADA BRASILEIRA

### ECOLOGICAL COOPERATIVE FEDERALISM: THE BRAZILIAN DECENTRALIZED ENVIRONMENTAL SURVEILLANCE

*Nina Trícia Disconzi Rodrigues ·  
Francielle Benini Agne Tybusch ·  
Priscilla Silva \*\*\**

#### RESUMO

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na democracia brasileira, objetivando a descentralização do poder através de um sistema federalista. Ocorre que o Brasil, com um passado autoritário e colonial, tem se alicerçado em práticas centralizadoras. Com efeito, embora o parágrafo único do artigo 23 tenha estabelecido que uma lei complementar faria normas de cooperação entre os entes, tal lei adveio somente após vinte e três anos da promulgação da Constituição. Assim, este trabalho objetivou responder à indagação: que impactos a Lei Complementar nº 140 de 2011 trouxe no federalismo brasileiro? Para tanto, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento monográfico e a documental como técnica de pesquisa. Por fim, concluiu-se a importância dessa lei complementar, na medida em que promoveu uma fiscalização ambiental descentralizada, contribuindo para a construção de um Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Federalismo; Lei Complementar 140 de 2011.

#### ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 represented a milestone in Brazilian democracy, aiming at the decentralization of power through a federalist system. It so happens that Brazil, with an authoritarian and colonial past, has been based on centralizing practices. Indeed, although the sole paragraph of Article 23 established that a complementary law would establish norms for cooperation between the entities, such law only came about twenty-three years after the promulgation of the Constitution. Thus, this work aimed to answer the question: what impacts did Complementary Law No. 140 of 2011 have on Brazilian federalism? For that, the deductive approach method, the monographic procedure method and the documentary approach were used as a research technique. Finally, the importance of this complementary law was concluded, as it promoted a decentralized environmental inspection, contributing to the construction of a Democratic Rule of Law.

Key-words: Environment; federalism; Complementary Law 140 of 2011.

\* Doutora em Direito do Estado, pela Universidade de São Paulo - USP. Professora adjunta no Departamento de Direito na Universidade Federal de Santa Maria e no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7964995474008653>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5549-0217>. E-mail: [nina.rodrigues@ufsm.br](mailto:nina.rodrigues@ufsm.br).

\*\* Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Professora do Curso de Direito da Universidade Franciscana - UFN. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4400702817251869>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6158-399X>. E-mail: [francielleagne@gmail.com](mailto:francielleagne@gmail.com).

\*\*\* Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria. Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria e bolsista da CAPES. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9478894923210420>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3480-2610>. E-mail: [priscillasilva1095@gmail.com](mailto:priscillasilva1095@gmail.com).

## INTRODUÇÃO

O federalismo dual, que tem a descentralização do poder como característica principal, teve como precursor os Estados Unidos da América. Ao transformar-se no percurso do tempo, o federalismo passou a existir sob o aspecto de federalismo cooperativo também, tendo o Brasil como exemplo. Sob à luz do federalismo cooperativo, a Constituição Federal de 1988 previu, no seu parágrafo único do artigo 23, que normas de cooperação entre os estados federados serão disciplinadas por Lei Complementar.

Ocorre que o Brasil, no contexto latino-americano, originou-se por meio da colonização e do autoritarismo, isto é, por meio de uma forte centralização de poder. E isso criou raízes tão resistentes que, em que pese a Carta Maior estabeleça a existência de um federalismo cooperativo, dificilmente há a efetividade disso. No ponto, a lentidão de vinte e três anos para a confecção da Lei Complementar em comento elucida a vigência de um Estado pautado na centralização.

Em vista disso, a presente pesquisa objetiva responder a seguinte indagação: que impactos a Lei Complementar nº 140 de 2011 trouxe no federalismo brasileiro? Para responder a esse questionamento, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, pois partiu-se da análise geral acerca de federalismo adentrando, após, no estudo acerca de sua aplicação no Brasil. No que condiz ao procedimento, esta monografia utilizou o método monográfico, realizando leituras, fichamentos e relatórios de diferentes construções teóricas, tais como judicial e doutrinária, relacionadas à temática, tendo como técnica de pesquisa a documental.

Primeiramente, este trabalho objetivou conceituar e classificar o termo federalismo, adentrando paulatinamente na sua aplicabilidade no Brasil e na sua previsão constitucional. Além disso, discorreu-se acerca da herança colonial existente nos países latino-americanos, em especial no Brasil, que enseja a perpetuação de um poder centralizado ao invés de descentralizado. Assim, apontou-se que, não obstante haja previsão constitucional de um Estado descentralizado, dificilmente há a concretização de tal previsão, pois as constituições latino-americanas mantêm fechadas as salas da máquina de suas Constituições.

Ademais, foi salientado a Lei Complementar 140 de 2011 que, ao ir de encontro ao sistema centralizador, criou novos horizontes rumo a um Estado Democrático de Direito. Isso porque a democracia encontra-se interligada com um Estado descentralizador, na medida em que fomenta um debate horizontal entre a população.

Em um segundo momento, buscou-se analisar a aplicabilidade da Lei Complementar 140 de 2011 em decisões judiciais recentes. Assim, esta pesquisa aprofundou o estudo de dois acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, utilizou-se as seguintes palavras para as pesquisas jurisprudenciais: “meio ambiente”, “federalismo” e “Lei Complementar 140 de 2011”. No ponto, os dois acórdãos analisados neste trabalho foram escolhidos mediante critérios de atualidade e aprofundamento na temática ambiental. Nessas decisões, identificou-se que a Lei Complementar é efetiva, pois tem possibilitado a fiscalização de atividades

poluidoras ou potencialmente poluidoras pelos entes federados, bem como a aplicação de multa.

### **Federalismo e descentralização de poder: influência da Lei Complementar 140 no Estado Democrático de Direito**

O federalismo é a constituição de um Estado formado por múltiplos governos, cujos quais têm as suas próprias competências<sup>1</sup>. Ele foi concebido pela Convenção de Filadélfia, nos Estados Unidos, entretanto, no percurso do tempo, foi se transformando, sendo atualmente identificados estes dois modelos: federalismo dual e federalismo cooperativo<sup>2</sup>.

O federalismo dual originou-se na Convenção da Filadélfia, havendo a separação entre esfera federal e esfera estadual, a fim de restringir ao máximo a competência da esfera federal<sup>3</sup>. O federalismo cooperativo, por sua vez, não apresenta uma rígida separação entre as competências dos entes federados e do ente central, havendo a delegação como um forte elemento<sup>4</sup>.

O Brasil é considerado um país pautado no federalismo cooperativo, sendo que tal federalismo originou-se do modelo federativo alemão, cujo qual rompeu com o federalismo dual, de influência norte-americana<sup>5</sup>. Contudo, em razão dos fortes indícios de centralização, há um federalismo cooperativo híbrido no Brasil<sup>6</sup>.

As características de uma federação moderna são estas: a descentralização do poder, a repartição de competências, a indissolubilidade da federação, a autonomia dos entes e a comunicabilidade dos entes entre si<sup>7</sup>. Ademais, o federalismo pode classificar-se em federalismo por agregação, que tem os Estados Unidos como exemplo, e em federalismo por desagregação, cujo qual tem o Brasil como exemplo, que se originou a partir da Proclamação da República e com o advento da Constituição Federal de 1891<sup>8</sup>.

Os países latino-americanos foram fortemente influenciados pelo modelo federalista norte-americano<sup>9</sup>. Isto é, em que pese o federalismo tenha assumido diferentes vertentes no percurso do tempo, a sua origem se deu nos Estados Unidos da América. Contudo, devido à herança colonial, os países latino-americanos não conseguiram

---

<sup>1</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015

<sup>2</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015

<sup>3</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015

<sup>4</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015

<sup>5</sup> RAMMÊ, Rogério Santos. *Federalismo Ambiental Cooperativo e Mínimo Existencial Socioambiental: a Multidimensionalidade do Bem-Estar Como Fio Condutor*. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte - BH, v.10, n.20, p.145-161, jul./dez. 2013.

<sup>6</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

<sup>7</sup> GUEDES, Yan Pedro Pereira; CHALITA, Gabriel Benedito Issaac. A ausência de identidade do federalismo brasileiro. *Revista de Direito e Liberdade*, Natal/RN, maio/ago. 2021, p. 167-194, p. 170.

<sup>8</sup> GUEDES, Yan Pedro Pereira; CHALITA, Gabriel Benedito Issaac. A ausência de identidade do federalismo brasileiro. *Revista de Direito e Liberdade*, Natal/RN, maio/ago. 2021, p. 167-194, p. 170.

<sup>9</sup> BASTOS, Ronaldo. *O hiperpresidencialismo no novo constitucionalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

concretizar uma gestão centralizada ao invés de descentralizadas<sup>10</sup>. Por exemplo, quanto ao Brasil, há uma concentração política que não cede poderes aos entes federativos, concentrando por demasiados poderes na União<sup>11</sup>.

No ponto, a Constituição Federal brasileira, promulgada em 1988, representa uma ruptura do passado autoritário ao ter instituído um texto democrático<sup>12</sup>. Ademais, a Carta Magna é influenciada pelo direito norte-americano e europeu. De um lado, a Constituição instituiu a separação dos poderes, conforme o modelo de freios e contrapesos, e, por outro lado, apresentou um grande rol de direitos fundamentais<sup>13</sup>. A Constituição também ampliou as competências do judiciário e do executivo, concentrando poderes no chefe do poder executivo de âmbito federal, o que trouxe empecilhos à democracia. Isso porque, quando os governantes estão comprometidos com interesses privados, dificilmente há o impulsionamento da democracia<sup>14</sup>.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 atribuiu um capítulo próprio para o meio ambiente, impondo ao Estado e à sociedade o dever de protegê-lo. Por esse motivo, a matéria ambiental tornou-se um dos aspectos mais característicos da Carta Maior, chamando-se de “constitucionalização’ da proteção ambiental”<sup>15</sup>. Com efeito, essa proteção foi influenciada pela Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano que, em 1972, tornou-se o “primeiro diploma a atribuir a natureza de direito humano e fundamental ao direito ao ambiente, bem como o primeiro a relacioná-lo diretamente com a proteção da dignidade e da vida humana”<sup>16</sup>. Quanto ao meio ambiente, a Lei nº 6.938 de 1981, no inciso I do artigo 3º, classifica-o como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”<sup>17</sup>.

Em que pese a Constituição Federal do Brasil estabeleça artigos protetivos em relação à natureza, ainda há uma forte herança do antropocentrismo<sup>18</sup>. Isso pode ser exemplificado no artigo 225 da Constituição Federal brasileira que, ao estabelecer que

---

<sup>10</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 35.

<sup>11</sup> GUEDES, Yan Pedro Pereira; CHALITA, Gabriel Benedito Issac. A ausência de identidade do federalismo brasileiro. *Revista de Direito e Liberdade*, Natal/RN, maio/ago. 2021, p. 167-194, p. 190.

<sup>12</sup> GARGARELLA, Roberto; PÁDUA, Thiago; GUEDES, Jefferson. Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a “sala de máquinas” da Constituição. *Universitas JUS*, v. 27, n. 2, p. 33-41, 2016, p. 36.

<sup>13</sup> MACEDO, José Arthur Castillo. *Constitucionalismo, democracia e autogoverno*. Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito do Estado, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, p. 196, 2011, p. 155-156.

<sup>14</sup> MACEDO, José Arthur Castillo. *Constitucionalismo, democracia e autogoverno*. Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito do Estado, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, p. 196, 2011, p. 157.

<sup>15</sup> SARLET, Ingo. W. *Constituição e legislação ambiental comentada*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 31.

<sup>16</sup> SARLET, Ingo. W. *Constituição e legislação ambiental comentada*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 39.

<sup>17</sup> 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*. Brasília: Senado, 1981.

<sup>18</sup> LOURENÇO, Daniel Braga. *Qual é o valor da natureza? uma introdução à ética ambiental*. São Paulo: Elefante, 2019.

“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”<sup>19</sup>, evidencia a coisificação da natureza, para fins de ser usada pelo ser humano<sup>20</sup>. Entretanto, mesmo que essa proteção ambiental não seja plena, devido aos resquícios de uma cultura antropocêntrica, a Constituição Federal de 1988 trouxe novidades pertinentes ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Os artigos 1º e 18 da Constituição Federal estabelecem que o Brasil é uma República Federativa, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo esses entes todos autônomos. Ademais, no inciso VI do artigo 23 da Constituição Federal, consta que a proteção do meio ambiente é de competência comum dos entes federativos supracitados<sup>21</sup>.

Entretanto, o rol de competência da União sobre os recursos naturais é alargado, sendo que inclusive os recursos naturais da plataforma continental e os recursos minerais lhes pertencem, conforme prevê os incisos V e IX do artigo 20 da Constituição Federal. As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios também pertencem à União, conforme prevê o inciso XI do mesmo diploma legal, sendo que eles têm somente a posse delas e o usufruto exclusivo das riquezas do solo dos rios e dos lagos nelas existentes, conforme consta no §2 do artigo 231 da Constituição Federal<sup>22</sup>.

Além disso, o inciso VII do artigo 23 da Constituição Federal impõe a competência comum dos entes federativos para a preservação das florestas, faunas e flora, enquanto o inciso VI do artigo 24 da Constituição afirma ser competência concorrente dos Estados, União e Distrito Federal legislar sobre o tema supracitado. Contudo, o §4 do artigo 225 da Carta Maior estabelece que a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônios nacionais<sup>23</sup>.

Por fim, importante destacar também que o §2º do artigo 24 da Carta Magna estabelece que os Estados têm competência suplementar na legislação quanto às matérias ambientais e, na inexistência de lei federal geral, eles terão competência plena, todavia, na superveniência de lei geral, cessa a eficácia da norma estadual<sup>24</sup>. Ocorre que, embora haja a “essência do federalismo cooperativo”<sup>25</sup> nesse artigo, a União tende a criar políticas nacionais que implicam não raras vezes, “do ponto de vista prático e, sobretudo, político, a submissão dos Estados a ‘política federal’ vigente”<sup>26</sup>.

Além disso, Ingo Sarlet<sup>27</sup> discorreu que a jurisprudência dos Tribunais sinaliza que a competência privativa da União majoritariamente prevalece ante a competência dos demais entes federados. Essa prevalência decorre de uma interpretação equivocada dos

<sup>19</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

<sup>20</sup> LOURENÇO, Daniel Braga. *Qual é o valor da natureza? uma introdução à ética ambiental*. São Paulo: Elefante, 2019, p. 62-63.

<sup>21</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

<sup>22</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

<sup>23</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

<sup>24</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

<sup>25</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2021, p. 81.

<sup>26</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2021, p. 81.

<sup>27</sup> SARLET, Ingo. W. *Constituição e legislação ambiental comentada*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 75.

juristas, pois a norma constitucional favorece o poder dos entes federativos periféricos<sup>28</sup> na edição de normas específicas. Não há a integral observância do artigo 225 da Constituição, cujo qual estabelece ser dever dos Estados a proteção do meio ambiente<sup>29</sup>.

Nessa perspectiva, há o acentuamento do grau de centralização da Federação nacional<sup>30</sup>. Embora a Constituição preveja a competência dos entes federativos para protegerem a natureza, a gestão dos recursos naturais tende a permanecer a cargo da União<sup>31</sup>. Embora a Carta Magna tenha consagrado um federalismo cooperativo, deve-se “alertar para o fato de que estamos, todavia, distantes de uma realização plena de tal modelo em todas as suas dimensões e em todas as áreas de atuação do Estado”<sup>32</sup>.

A descentralização da gestão ambiental faz com que haja um debate mais amplo acerca da proteção ambiental. A importância encontra-se no aumento da competência municipal para a fiscalização de atividades poluidoras. Por intermédio dos Municípios, é que o “princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente”<sup>33</sup> poderá ser efetiva, pois são as comunidades que melhor identificam e localizam a problemática ambiental.

Assim, a prática da gestão em matéria ambiental de um país democrático de estruturação federalista deveria ocorrer mediante relações “horizontais e recíprocas, fundadas na coordenação, na cooperação e na solidariedade entre poderes políticos no exercício de suas respectivas competências”<sup>34</sup>. Isto é, por ser uma República Federativa, teria de haver uma descentralização de poderes, a fim de que houvesse uma “cogestão participativa entre o poder público e sociedade nos assuntos ambientais”<sup>35</sup>.

Diante disso, acerca da importância da descentralização para a efetivação da proteção ambiental, destaca-se que

o respeito às diversidades naturais e culturais do meio ambiente pode promover a sustentabilidade na vivência do federalismo consagrado na Constituição de 1988, que pressupõe a prática da autonomia e participação. Com o exercício da autonomia das vontades parciais, juridicamente asseguradas, imprime-se a descentralização, fato essencial da participação de todos na tutela ambiental, fazendo valer o preceito constitucional do direito e do dever jurídico compartilhados solidariamente<sup>36</sup>.

<sup>28</sup> SARLET, Ingo. W. *Constituição e legislação ambiental comentada*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 39.

<sup>29</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

<sup>30</sup> SANTOS, Luiza do Socorro Silva dos. *A tutela jurídica do equilíbrio ambiental em face do pacto federativo*. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2008, p. 248.

<sup>31</sup> SANTOS, Luiza do Socorro Silva dos. *A tutela jurídica do equilíbrio ambiental em face do pacto federativo*. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2008, p. 249.

<sup>32</sup> SARLET, Ingo. W. *Constituição e legislação ambiental comentada*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 80.

<sup>33</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2021, p. 84.

<sup>34</sup> SANTOS, Luiza do Socorro Silva dos. *A tutela jurídica do equilíbrio ambiental em face do pacto federativo*. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2008, p. 256.

<sup>35</sup> SANTOS, Luiza do Socorro Silva dos. *A tutela jurídica do equilíbrio ambiental em face do pacto federativo*. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2008, p. 254.

<sup>36</sup> SANTOS, Luiza do Socorro Silva dos. *A tutela jurídica do equilíbrio ambiental em face do pacto federativo*. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2008, p. 256.

A respeito do federalismo cooperativo, Ingo<sup>37</sup> discorreu que o exercício das competências constitucionais deve visar a concretização do dever expresso no artigo 225 da Constituição Federal. Com efeito, o respeito “ao marco democrático-participativo que permeia a nossa Lei Fundamental também implica a conformação das competências constitucionais ambientais ao princípio da subsidiariedade”<sup>38</sup>, cujo qual diz respeito à descentralização de competência em matéria ambiental e ao melhoramento da autonomia dos entes federados<sup>39</sup>.

A estrutura federalista visa à perfectibilização de um país democrático, pois a descentralização dos poderes possibilita o debate entre a população e uma maior autonomia dos entes federativos. Da análise da Carta Magna, torna-se claro o intuito da descentralização do poder político e da ampliação da democracia no sistema federativo brasileiro<sup>40</sup>. Entretanto, a lentidão na concretização de leis que visam à proteção ambiental enfraquece o sistema federativo.

Com efeito, dificilmente um estado centralizador é, ao mesmo tempo, democrático, pois “uma das principais características de um regime democrático é o grau de autonomia que é atribuído às comunidades locais”<sup>41</sup>. Além disso, a origem das federações está intrinsecamente associada à democracia, pois os entes unem-se para atingir um determinado fim comum<sup>42</sup>. Inclusive, a historicidade nacional e internacional dos governos tem demonstrado que a anulação da autonomia das comunidades é uma das primeiras medidas assumidas por governos autoritários<sup>43</sup>.

A inserção da democracia nos países latino-americanos confrontou o arranjo autoritário e colonial advindo dos países conquistadores, implicando na proposição de vias alternativas e inclusivas em face de “uma gramática societária e estatal de exclusão”<sup>44</sup>. A centralização de poder no chefe do poder executivo de âmbito nacional existente pode ser explicada por meio da historicidade do Brasil, pois, em razão de seu passado colonial, ainda tem resquícios autoritários<sup>45</sup>. A centralização, indo de encontro ao federalismo, acarreta no enfraquecimento democrático.

Segundo Charles Tilly<sup>46</sup>, os movimentos sociais influenciam nos processos de democratização e de desdemocratização. Para averiguar se um Estado é efetivamente democrático, faz-se importante estudar se ele age de acordo com as demandas sociais<sup>47</sup>. Como a centralização dificulta o acesso às consultas e às participações populares, deduz-

<sup>37</sup> SARLET, Ingo. W. *Constituição e legislação ambiental comentada*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

<sup>38</sup> SARLET, Ingo. W. *Constituição e legislação ambiental comentada*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 71-72.

<sup>39</sup> Idem, *Ibidem*.

<sup>40</sup> Idem, *Ibidem*.

<sup>41</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 22.

<sup>42</sup> Idem, p. 23.

<sup>43</sup> Idem, *Ibidem*.

<sup>44</sup> SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *Revista Crítica das Ciências Sociais*, 2003, p. 12.

<sup>45</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

<sup>46</sup> TILLY, Charles. *Democracy*. Madrid: Ediciones Akal, S.A., 2010.

<sup>47</sup> Idem.

se que o Brasil não tem a consolidação de um Estado Democrático. No ponto, a crise ambiental existente atualmente traz a importância de reafirmação de uma democracia consolidada<sup>48</sup>.

A concepção da democracia liberal, consolidada após a segunda guerra mundial, procurou a estabilização da tensão existente entre democracia e capitalismo. Por intermédio dessa democracia, buscou-se a acumulação de capital e a limitação da participação cidadã, a fim de que ela não comprometesse “a prioridade da acumulação sobre a redistribuição”<sup>49</sup>.

Trata-se, assim, de uma democracia fictícia. Essa democracia faz com que as medidas assumidas pelos governantes eleitos mascarem interesses privados, não havendo soluções para o bem comum<sup>50</sup>. Ademais, os países da América Latina, em sua grande maioria, constituíram uma democracia representativa, que se originou no cerne de uma política liberal. Entretanto, essa democracia apresentou impasses à representatividade da população, na medida em que foi concebida tão somente para assegurar os privilégios destinados à elite<sup>51</sup>.

Assim, muitos países dito democráticos, na prática, conferem poderes quase ilimitados aos líderes de Estado<sup>52</sup>, pondo em xeque o ideal de democracia. No pertinente à temática ambiental, por exemplo, “os governos progressistas latino-americanos apostaram, na prática, no neodesenvolvimentismo e aprofundaram o modelo extrativista”<sup>53</sup>. Assim, embora tenha havido investimentos em áreas sociais, tais investimentos advieram do extrativismo, agravando a destruição do meio ambiente<sup>54</sup>. Nesse período, houve uma forte concentração do poder no executivo, acarretando no enfraquecimento das lutas e movimentos sociais<sup>55</sup>.

O fortalecimento de outros poderes e o rompimento do poder absoluto do Estado-nação permite o reconhecimento do caráter e da importância dos movimentos sociais, a

---

<sup>48</sup> AVRITZER, Leonardo. *Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro*. 1ª edição. São Paulo: Todavia, 2020.

<sup>49</sup> SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *Revista Crítica das Ciências Sociais*, 2003, p. 14.

<sup>50</sup> DALLA CORTE, Tiago; DALLA CORTE, Thaís. A democracia no século XXI: crise, conceito e qualidade. *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, maio-agosto, 2018, p. 178-201, p. 185.

<sup>51</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 191.

<sup>52</sup> MESCHKAT, KLAUS. Os governos progressistas e as consequências do neoextrativismo. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (org.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016, p. 349.

<sup>53</sup> LANG, Miriam. Introdução. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (org.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016, p. 34.

<sup>54</sup> MARTÍNEZ, Alexandra et al. O Estado como instrumento, o Estado como impedimento. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (org.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016, p. 400.

<sup>55</sup> BASTOS, Ronaldo. *O hiperpresidencialismo no novo constitucionalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

fim de que eles se tornem em sujeitos de autogoverno e de disputa<sup>56</sup>. Afinal, “o Estado também é um campo de luta, de disputa, a partir do qual a dominação se perpetua, mas a partir do qual também haveria possibilidade de rompê-la”<sup>57</sup>.

As constituições latino-americanas “mantêm fechadas as portas da ‘sala de máquinas’ da Constituição: o núcleo democrático não é modificado. A máquina da Constituição não se transforma no objeto de atenção principal dos reformadores”<sup>58</sup>. Isso porque, em que pese as constituições latino-americanas terem estabelecido um rol de direitos fundamentais, a organização vertical, voltada à concentração de poder, impossibilita a efetivação desses direitos<sup>59</sup>.

Houve a queda de 95% da população indígena entre os anos de 1492 a 1650, devido à insistente invasão de terras e violência aos povos indígenas no Brasil<sup>60</sup>. Ademais, não obstante o capítulo VIII do título VIII da Constituição Federal brasileira assegure o direito dos indígenas de permanecerem tendo a posse de terras que ocupam tradicionalmente, “pelo menos 68 são assassinados todo ano no país e sempre em conflito vinculados à posse de terras”<sup>61</sup>.

A mera inclusão de direitos sociais e ambientais nas Constituições têm eficácia irrisória. Isso porque a configuração dos poderes latino-americanos, em especial no Brasil, impossibilita a concretude de tais direitos. Isto é, a historicidade colonial latino-americana enseja a concentração de poder na União, não havendo a ratificação do pacto federativo cooperativo ecológico. Para haver a concretização dos direitos dispostos na Constituição, é necessária a ruptura da herança colonial que visa à concentração de poder e à degradação ambiental.

A lentidão de vinte e três anos para a confecção e publicação da Lei Complementar 140 de 2011 demonstra o descaso do legislativo quanto ao federalismo cooperativo ecológico. Com efeito, tal lei se mostra importante para a materialização dos direitos previstos na Carta Magna. Essa Lei Complementar objetiva fixar normas para a cooperação entre os entes federados para a “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”<sup>62</sup>.

---

<sup>56</sup> MARTÍNEZ, Alexandra et al. O Estado como instrumento, o Estado como impedimento. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (org.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

<sup>57</sup> Idem, p. 400.

<sup>58</sup> GARGARELLA, Roberto; PÁDUA, Thiago; GUEDES, Jefferson. Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a “sala de máquinas” da Constituição. *Universitas JUS*, v. 27, n. 2, p. 33-41, 2016, p. 39.

<sup>59</sup> Idem, *Ibidem*.

<sup>60</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 169.

<sup>61</sup> Idem, *Ibidem*.

<sup>62</sup> BRASIL. *Lei Complementar nº 140 de 2011*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 19 out. 2021.

A referida lei trouxe a promoção da gestão descentralizada, democrática e eficiente a ser realizada pelos Municípios, Estados, Distrito Federal e União. Em razão disso, a partir da sua implementação e fixação das normas de cooperação previstas no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, tornou-se possível vislumbrar impactos positivos no Brasil, que possibilitaram a redução da centralização do poder nacional e o aumento de um Estado Democrático de Direito. Isso porque, por meio dessa lei, houve a concretização do princípio da cooperação no ordenamento jurídico brasileiro, visto que dispôs sobre a competência administrativa dos entes federados em matéria ambiental<sup>63</sup>.

Conforme descrito anteriormente, a federação brasileira constituiu-se por meio de uma política centralizadora, não obstante a Constituição de 1988 tenha desenhado um modelo descentralizador<sup>64</sup>. Anteriormente à Lei Complementar nº 140 de 2011, a cooperação entre os entes era praticada por meio de convênios<sup>65</sup>. A Lei supracitada trouxe grandes avanços na efetividade da descentralização brasileira, pois facilitou, por exemplo, a fiscalização e a aplicação de multa pelos entes públicos em face de atividades danosas à natureza, conforme veremos a seguir.

### **Aplicabilidade da Lei Complementar 140: entendimento jurisprudencial em prol do federalismo cooperativo brasileiro**

A Lei Complementar 140 de 2011 objetivou complementar o artigo 23, parágrafo único da Carta Maior, ao trazer formas de cooperação a serem realizadas entre os entes federativos. Essa lei originou-se após 23 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, trazendo à luz a lentidão do poder legislativo quanto à proteção ambiental e à descentralização. A lei em comento trouxe significativos avanços, na medida em que possibilitou que todos os entes federados possam fiscalizar atividades potencialmente poluidoras.

Em razão disso, este trabalho buscou analisar a aplicabilidade da Lei Complementar 140 de 2011 em decisões judiciais recentes. Assim, esta pesquisa aprofundou o estudo de dois acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, utilizou-se as seguintes palavras para as pesquisas jurisprudenciais: “meio ambiente”, “federalismo” e “Lei Complementar 140 de 2011”. No ponto, os dois acórdãos analisados neste trabalho foram escolhidos mediante critérios de atualidade e aprofundamento na temática ambiental.

Com efeito, a lei supracitada fez com que os entes federativos consigam “transpor a legislação ambiental para o ‘mundo da vida’, assegurando a sua aplicação e efetividade”<sup>66</sup>. Assim, por meio dessa lei, há a mediação entre a legislação ambiental e a efetivação da proteção ambiental, por meio de práticas administrativas assumidas pelos

---

<sup>63</sup> SARLET, Ingo. W. *Constituição e legislação ambiental comentada*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 72.

<sup>64</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 133.

<sup>65</sup> Idem, p. 148.

<sup>66</sup> SARLET, Ingo. W. *Op. cit.*, p. 80

entes. No ponto, há um “poder de polícia ambiental”<sup>67</sup> que, por meio dos funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente, fiscaliza e controla as atividades lesivas ou potencialmente lesivas à natureza, tendo como exemplo o licenciamento ambiental<sup>68</sup>.

Neste momento, portanto, à luz da cooperação administrativa em relação à proteção ambiental, o presente trabalho analisará estes dois acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: acórdão n° 70076402312<sup>69</sup> e acórdão n° 70084344621<sup>70</sup>. Em ambas as decisões, discutiu-se acerca da Lei Complementar e a sua aplicabilidade.

Primeiramente, iremos analisar o acórdão n° 70076402312, proferido em 2018 pela Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, tendo como Relator o Desembargador Sérgio Luiz Grassi Beck. O acórdão se trata de um recurso interposto pela empresa América Latina Logística Malha Sul S/A que, devido a uma colisão de um caminhão, teve vazamento de substâncias oleosas de composição ferroviária<sup>71</sup>.

Inicialmente, a empresa pleiteou a incompetência da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) para a realização do auto de infração do vazamento ora mencionado. De acordo com a empresa, caberia ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) realizar o auto de infração em acidentes ocorridos na ferrovia ao invés da FEPAM. Ademais, a empresa defendeu a inexistência de responsabilidade administrativa, devido a sua ausência de culpa<sup>72</sup>.

Os artigos 1º e 2º da Lei Estadual n° 9.077 de 1990 esclarecem que compete à FEPAM fiscalizar, licenciar e desenvolver estudos com objetivo de proteger o meio ambiente. No caso em tela, o IBAMA é o órgão responsável pelo licenciamento. Entretanto, essa responsabilidade não é exclusiva.

Isso porque a Lei Complementar 140 de 2011, ao instituir formas de cooperação entre os entes federados para fins de proteção ambiental, estabeleceu, no seu §3º do

---

<sup>67</sup> Idem, p. 80-81.

<sup>68</sup> Idem, Ibidem.

<sup>69</sup> JURISDIÇÃO. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO ANULATÓRIA. DIREITO AMBIENTAL. LAVRATURA DE ATO DE INFRAÇÃO. COMPETÊNCIA DA FEPAM. LESÃO AO MEIO AMBIENTE. responsabilidade objetiva do agente causador do dano. MULTA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE.* Apelação n° 70076402312. Apelante América Latina Logística Malha Sul S/A e apelada Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Relator Sérgio Luiz Grassi Beck. Data do julgamento: 14 de março de 2018.

<sup>70</sup> JURISDIÇÃO. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *apelação cível. meio ambiente. ação anulatória de auto de infração. vazamento de AMÔNIA. MUNICÍPIO DE NOVA SANTA RITA/RS. COMPETÊNCIA DA FEPAM PARA A LAVRATURA DO AUTO DE INFRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM. nulidade do auto de infração. inocorrência. MULTA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. MANUTENÇÃO.* Apelação n° 70084344621. Apelante Reiter Transportes e Logística Ltda. e apelada Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Relatora Lúcia de Fátima Cerveira. Data do julgamento: 26 de agosto de 2020.

<sup>71</sup> JURISDIÇÃO. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO ANULATÓRIA. DIREITO AMBIENTAL. LAVRATURA DE ATO DE INFRAÇÃO. COMPETÊNCIA DA FEPAM. LESÃO AO MEIO AMBIENTE. responsabilidade objetiva do agente causador do dano. MULTA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE.* Apelação n° 70076402312. Apelante América Latina Logística Malha Sul S/A e apelada Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Relator Sérgio Luiz Grassi Beck. Data do julgamento: 14 de março de 2018.

<sup>72</sup> Idem.

artigo 17, a competência comum. Segundo a norma supracitada, há uma prevalência do auto de infração lavrado por órgão que detenha a respectiva atribuição, no caso, o IBAMA. Entretanto, não há impeditivos de que outros entes emitam o auto de infração tão logo constatarem a atividade efetiva ou potencialmente poluidora. Nessa perspectiva, de acordo com o relator, a FEPAM tem competência para a autuação efetuada<sup>73</sup>.

No ponto, destaca-se que a decisão encontra amparo legal e constitucional, na medida em que respeitou a Lei Complementar supracitada e o § único do artigo 23 da Carta Maior. Além disso, o artigo 225 da Constituição Federal prevê que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo ônus do Poder Público defendê-lo e preservá-lo para a presente e futuras gerações<sup>74</sup>.

A norma constitucional prevê o dever do Estado, no sentido *lato sensu*, de proteger o meio ambiente, sendo uma norma de eficácia plena, pois, por ser um direito individual, encontra amparo no § 1º do artigo 5 da Constituição, que institui tal plenitude<sup>75</sup>. Entretanto, na prática, as competências privativas não raras vezes sobrepõem-se às competências concorrentes, estabelecendo um regime federal centralizador<sup>76</sup>, que apresenta óbices à plena efetividade da proteção ambiental efetuada pelos demais entes federados.

Por isso, vê-se a importância da Lei Complementar supramencionada, visto que, se ela não existisse, a autuação do auto de infração em face da empresa América Latina Logística Malha Sul S/A poderia tornar-se dificultosa, necessitando de um convênio. Isso porque essa Lei Complementar, ao ampliar a competência da aplicação do auto de infração, tornou a fiscalização de atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente mais eficaz e célere, contribuindo para a concretude dos dizeres dispostos na Constituição Federal.

No entanto, é importante frisar que a Lei Complementar não soluciona todos os problemas ambientais<sup>77</sup>. A ausência de lei federal que implemente as normas gerais acarreta a complexidade da efetivação do “federalismo cooperativo” brasileiro<sup>78</sup>. Como a União ainda não instituiu normas gerais de proteção ambiental, “as suas normas servem de referencial para Estados e Municípios que, não raras vezes, não produzem legislação própria e acabam aplicando diretamente a legislação federal”<sup>79</sup>.

Outro argumento defendido pelo apelante é de que não houve culpa da empresa, inexistindo responsabilidade administrativa, devido à incidência de responsabilidade objetiva somente na esfera civil. Entretanto, quanto a isso, o relator também não acolheu os argumentos da apelante. Para ele, “aqueles que praticarem atos lesivos ao meio ambiente estarão sujeitos a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados, consoante estabelece o § 3º do art. 225 da CF”<sup>80</sup>.

<sup>73</sup> Idem.

<sup>74</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

<sup>75</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2021, p. 71.

<sup>76</sup> Idem, p. 75.

<sup>77</sup> Idem, p. 89.

<sup>78</sup> Idem, p. 88.

<sup>79</sup> Idem, p. 79.

<sup>80</sup> JURISDIÇÃO. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO ANULATÓRIA. DIREITO AMBIENTAL. LAVRATURA DE ATO DE INFRAÇÃO*.

O relator destacou o §1º do artigo 14 da Lei nº 6.938 de 1981, o qual prevê a responsabilidade objetiva pelos danos causados ao meio ambiente, bastando, para isso, a ocorrência do nexo de causalidade entre a conduta e o dano<sup>81</sup>.

A responsabilidade por danos ao meio ambiente tem *status* constitucional<sup>82</sup>, pois se encontra previsto no §3 do artigo 225 da Constituição Federal, podendo dividir-se em administrativa, penal e civil. Ademais, o artigo 14, §1 da Lei 6.938 de 1981 traz o caráter objetivo dessa responsabilidade, conforme discorrido anteriormente<sup>83</sup>.

Por fim, no pertinente à razoabilidade e à proporcionalidade da multa aplicada, nota-se que ela se encontra de acordo com o artigo 61 do Decreto Federal nº 6.514 de 2008. Há, portanto, a multa de cinco a cinquenta mil reais nos casos em que houve poluição de qualquer natureza. No caso concreto, o derramamento de óleo atingiu aproximadamente 1.400m<sup>2</sup>, causando danos à flora e à fauna do local e ensejando a aplicação de multa<sup>84</sup>.

Como esse derramamento trouxe impactos ambientais de difícil regeneração, pode-se exigir um valor da empresa, para fins de reparação do dano<sup>85</sup>. Por intermédio da leitura da Emenda Complementar 42, passou ao entendimento de que a Carta Maior determinou que as sanções ambientais têm de ser proporcionais à situação financeira e também ao dano ambiental cometido<sup>86</sup>. Nesse ponto, o Relator destacou estarem preenchidos os critérios legais do Decreto supracitado, bem como existir situação econômica da empresa favorável ao pagamento da multa aplicada<sup>87</sup>.

Destaca-se que essa decisão esteve em consonância com o Princípio do Poluidor Pagador. Esse princípio visa ao controle da degradação ambiental, devendo o poluidor

---

*COMPETÊNCIA DA FEPAM. LESÃO AO MEIO AMBIENTE. responsabilidade objetiva do agente causador do dano. MULTA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. Apelação nº 70076402312. Apelante América Latina Logística Malha Sul S/A e apelada Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Relator Sérgio Luiz Grassi Beck. Data do julgamento: 14 de março de 2018.*

<sup>81</sup> JURISDIÇÃO. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO ANULATÓRIA. DIREITO AMBIENTAL. LAVRATURA DE ATO DE INFRAÇÃO. COMPETÊNCIA DA FEPAM. LESÃO AO MEIO AMBIENTE. responsabilidade objetiva do agente causador do dano. MULTA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. Apelação nº 70076402312. Apelante América Latina Logística Malha Sul S/A e apelada Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Relator Sérgio Luiz Grassi Beck. Data do julgamento: 14 de março de 2018.*

<sup>82</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

<sup>83</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

<sup>84</sup> JURISDIÇÃO. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO ANULATÓRIA. DIREITO AMBIENTAL. LAVRATURA DE ATO DE INFRAÇÃO. COMPETÊNCIA DA FEPAM. LESÃO AO MEIO AMBIENTE. responsabilidade objetiva do agente causador do dano. MULTA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. Apelação nº 70076402312. Apelante América Latina Logística Malha Sul S/A e apelada Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Relator Sérgio Luiz Grassi Beck. Data do julgamento: 14 de março de 2018.*

<sup>85</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

<sup>86</sup> *Idem*, p. 411.

<sup>87</sup> JURISDIÇÃO. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO ANULATÓRIA. DIREITO AMBIENTAL. LAVRATURA DE ATO DE INFRAÇÃO. COMPETÊNCIA DA FEPAM. LESÃO AO MEIO AMBIENTE. responsabilidade objetiva do agente causador do dano. MULTA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. Apelação nº 70076402312. Apelante América Latina Logística Malha Sul S/A e apelada Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Relator Sérgio Luiz Grassi Beck. Data do julgamento: 14 de março de 2018.*

arcar com os custos quando as suas atividades acarretam em prejuízos ao meio ambiente<sup>88</sup>.

A segunda decisão a ser analisada é a do acórdão n° 70084344621, que inclusive se encontra em conformidade com o acórdão acima analisado. O acórdão n° 70084344621 foi proferido em 2020 pela Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, de relatoria da desembargadora Lúcia de Fátima Cerveira<sup>89</sup>. Nesse caso, a empresa Reiter Transportes Logística Ltda. emitiu amônia, poluente atmosférico, devido ao vazamento de uma válvula do sistema de refrigeração. Dessa emissão, moradores foram contaminados, sendo inclusive hospitalizados<sup>90</sup>.

Após ter havido o auto de infração autuado pela FEPAM, a empresa buscou a sua nulidade. Contudo, tanto a decisão de primeiro grau quanto o acórdão proferiram as suas decisões com base na Lei Complementar 140 de 2011.

A Relatora afirmou que a FEPAM foi instituída pela Lei Estadual n° 9.077 de 1990, que informou caber à Fundação Estadual “atuar como órgão técnico do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, fiscalizando, licenciando, desenvolvendo estudos e pesquisas e executando programas e projetos”<sup>91</sup>, para fins de proteção do meio ambiente deste Estado. Além disso, ressaltou que, embora todos os entes federados tenham competência para a fiscalização, não pode ocorrer *bis in idem* na aplicação das penalidades.

Ao prosseguir, entretanto, salientou não haver prova de auto de infração lavrada pelo Município de Nova Santa Rita, limitando-se o Município tão somente à fiscalização. Ademais, a Relatora afirmou que não há dupla penalização pelo fato de ter sido firmado o Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público<sup>92</sup>.

Quanto à multa aplicada, a Relatora também decidiu em conformidade com a decisão supramencionada, correspondendo ao dano ambiental. Assim, aplicou-se o Princípio do Poluidor Pagador, havendo um caráter objetivo da responsabilidade da empresa no pertinente dano ambiental. Por fim, o acórdão também salientou que, na data do vazamento, havia somente a licença de instalação e não de operação<sup>93</sup>.

O licenciamento ambiental é um instrumento definidor do grau de poluição ambiental socialmente aceitável<sup>94</sup>. Ele é composto por três fases, havendo uma licença prévia, licença de instalação e licença de operação, cujo qual, mediante as medidas de controle ambiental, autoriza o funcionamento da operação<sup>95</sup>. Esse licenciamento é

<sup>88</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Op. cit.*, p. 47.

<sup>89</sup> JURISDIÇÃO. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *apelação cível. meio ambiente. ação anulatória de auto de infração. vazamento de AMÔNIA. MUNICÍPIO DE NOVA SANTA RITA/RS. COMPETÊNCIA DA FEPAM PARA A LAVRATURA DO AUTO DE INFRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM. nulidade do auto de infração. inocorrência. MULTA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. MANUTENÇÃO*. Apelação n° 70084344621. Apelante Reiter Transportes e Logística Ltda. e apelada Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Relatora Lúcia de Fátima Cerveira. Data do julgamento: 26 de agosto de 2020.

<sup>90</sup> Idem.

<sup>91</sup> Idem.

<sup>92</sup> Idem.

<sup>93</sup> Idem.

<sup>94</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Op. cit.*, p. 65.

<sup>95</sup> GIACOMELLI, Cinthia Louzada Ferreira; ELTZ, Magnum Koury de Figueiredo. *Direito e legislação ambiental*. Porto Alegre: SAGAH, 2018, p. 122.

pertinente, pois, ao exigir para determinadas atividades o estudo de impacto ambiental (EIA) e o relatório de impacto ambiental (RIMA), torna-se uma das ferramentas indispensáveis à preservação do meio ambiente<sup>96</sup>.

No caso concreto, como o apelante detinha somente a licença de instalação no momento do vazamento da substância nociva ao meio ambiente<sup>97</sup>, tornou-se claro que a empresa não estava em conformidade com a legislação. Assim, o controle do Poder Público sobre as atividades da empresa, que poderia ser mais efetivo por meio da licença de operação, tornou-se insuficiente, implicando na degradação ambiental.

Quanto ao estudo de impacto ambiental (EIA), ele é exigido nas atividades que demonstram a potencialidade de um impacto negativo ao meio ambiente<sup>98</sup>. Esse estudo é importante, pois, além de precaver a degradação da natureza, alicerça-se no Princípio democrático. Isso porque o EIA deve ser tornado público, submetendo-se à audiência pública, conforme estabelece o inciso IV, do §1º do artigo 225 da Constituição Federal.

Nesse viés, o EIA impulsiona o fortalecimento da democracia, na medida em que possibilita que os cidadãos participem das discussões e elaboração das políticas ambientais. Isso fundamenta-se no princípio democrático, que assegura à comunidade obter informações pertinentes à defesa do meio ambiente, bem como de empreendimentos que tenham grandes repercussões negativas<sup>99</sup>. Contudo, a aplicação desse princípio no licenciamento ambiental é escassa, pois há a “participação de terceiras partes interessadas em mera assistência privilegiada, sem que as suas opiniões sejam, efetivamente, levadas em consideração”<sup>100</sup>.

Portanto, da análise dos dois acórdãos, nota-se que a Lei Complementar trouxe impactos positivos no Brasil. Afinal, possibilitou a transposição da legislação ambiental para casos concretos, ou seja, para o “mundo da vida”<sup>101</sup>. Nessa linha, houve a consagração do entendimento de que os entes inferiores têm competência para realizarem a fiscalização ambiental, aplicando multas às atividades poluidoras e que não se encontram com a legislação vigente.

Entretanto, é importante destacar que a Lei Complementar nº 140 de 2011, não obstante tenha trazido benefícios em matéria ambiental, não é capaz de resolver todos os problemas ambientais<sup>102</sup>. Conforme anteriormente descrito, a herança colonial existente no território latino-americano, inclusive no Brasil, é forte e cria embaraços à plena

---

<sup>96</sup> Idem, p. 119-120.

<sup>97</sup> JURISDIÇÃO. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *apelação cível. meio ambiente. ação anulatória de auto de infração. vazamento de AMÔNIA. MUNICÍPIO DE NOVA SANTA RITA/RS. COMPETÊNCIA DA FEPAM PARA A LAVRATURA DO AUTO DE INFRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM. nulidade do auto de infração. inocorrência. MULTA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. MANUTENÇÃO*. Apelação nº 70084344621. Apelante Reiter Transportes e Logística Ltda. e apelada Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Relatora Lúcia de Fátima Cerveira. Data do julgamento: 26 de agosto de 2020.

<sup>98</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2021, p. 36.

<sup>99</sup> Idem, *Ibidem*.

<sup>100</sup> Idem, p. 37.

<sup>101</sup> SARLET, Ingo. W. *Constituição e legislação ambiental comentada*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 80.

<sup>102</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Op. cit.*

efetivação do federalismo. Logo, há um longo caminho a ser percorrido, mas, com o advento desta Lei Complementar, tem-se notório que o primeiro passo foi dado.

## Conclusão

A Lei Complementar A Constituição Federal do Brasil de 1988 representou um marco na instituição de direitos e deveres, sobretudo em matéria ambiental. Por intermédio de um projeto federalista, a Carta Magna afirmou, em seu artigo 225, que todos têm o dever de proteger o meio ambiente, sobretudo os entes públicos. Além disso, o parágrafo único do seu artigo 23 afirmou que uma lei complementar iria prever a melhor forma de cooperação a ser exercida pelos entes federados.

Ocorre que a edição da lei complementar se deu tão somente após vinte e três anos da promulgação da Constituição. Essa lentidão pode ser explicada por meio da análise histórica do Brasil e da própria América Latina que, ao terem sido constituídas por meio de um processo colonizador, alicerçaram as suas gestões em práticas centralizadoras, cujas quais não raras vezes têm enfraquecido o exercício da democracia.

A Lei Complementar 140 de 2011, oriunda mediante a previsão do parágrafo único do artigo 23 da Carta Magna, visou à proteção da natureza brasileira a ser perfectibilizada mediante uma gestão descentralizada e democrática. Com efeito, a descentralização, característica do federalismo, encontra-se intrinsecamente associada à democracia. Em vista disso, o fortalecimento do federalismo implica no fortalecimento da própria democracia existente no país.

Nessa perspectiva, este trabalho, em um primeiro momento, buscou conceituar e classificar o federalismo, passando à análise de sua aplicabilidade no Brasil e de sua previsão no texto constitucional. Ainda, discorreu-se acerca da historicidade autoritária e colonial da do Brasil, que certamente trouxe empecilhos à efetivação do federalismo cooperativo. Após, este trabalho adentrou na relação existente entre democracia e federalismo, concluindo que a descentralização se faz importante à consolidação de um Estado Democrático de Direito.

Em um segundo momento, este trabalho adentrou na análise de dois acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Da análise dos entendimentos jurisprudenciais, tornou-se claro que a Lei Complementar 140 de 2011 trouxe benefícios à natureza, pois ampliou as possibilidades dos entes federados de exercerem a fiscalização ambiental.

Concluiu-se que a Lei Complementar representou a concretização dos dizeres expostos à Constituição Federal, criando pontes para futuros descentralizadores e democráticos. Nessa linha, o advento dessa lei tornou-se importante à consolidação de um Estado Democrático de Direito, na medida em que abriu as portas “sala de máquina da Constituição”<sup>103</sup> brasileira. Portanto, em que pese haja um longo caminho a ser percorrido para a plena proteção da natureza, tendo em vista inclusive a herança antropocêntrica por

<sup>103</sup> GARGARELLA, Roberto; PÁDUA, Thiago; GUEDES, Jefferson. Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a “sala de máquinas” da Constituição. *Universitas IUS*, v. 27, n. 2, p. 33-41, 2016, p. 39.

nós herdada, a confecção e aplicação dessa Lei tornou-se um marco, tendo importância de âmbito legislativo, judicial e executivo.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2021

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015

AVRITZER, Leonardo. *Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro*. 1ª edição. São Paulo: Todavia, 2020.

BASTOS, Ronaldo. *O hiperpresidencialismo no novo constitucionalismo latino americano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. *Lei Complementar nº 140 de 2011*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 19 out. 2021.

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*. Brasília: Senado, 1981.

DALLA CORTE, Tiago; DALLA CORTE, Thaís. A democracia no século XXI: crise, conceito e qualidade. *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, maio-agosto, 2018, p. 178-201

DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (org.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (org.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

GARGARELLA, Roberto; PÁDUA, Thiago; GUEDES, Jefferson. Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a “sala de máquinas” da Constituição. *Universitas JUS*, v. 27, n. 2, p. 33-41, 2016.

GIACOMELLI, Cinthia Louzada Ferreira; ELTZ, Magnum Koury de Figueiredo. *Direito e legislação ambiental*. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

GLASS, Verena. O desenvolvimento e a banalização da ilegalidade: a história de Belo Monte. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (org.). *Descolonizar o imaginário*:

debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

GUEDES, Yan Pedro Pereira; CHALITA, Gabriel Benedito Issaac. A ausência de identidade do federalismo brasileiro. *Revista de Direito e Liberdade*, Natal/RN, maio/ago. 2021, p. 167-194.

JURISDIÇÃO. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *apelação cível. meio ambiente. ação anulatória de auto de infração. vazamento de AMÔNIA. MUNICÍPIO DE NOVA SANTA RITA/RS. COMPETÊNCIA DA FEPAM PARA A LAVRATURA DO AUTO DE INFRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM. nulidade do auto de infração. inocorrência. MULTA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. MANUTENÇÃO*. Apelação nº 70084344621. Apelante Reiter Transportes e Logística Ltda. e apelada Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Relatora Lúcia de Fátima Cerveira. Data do julgamento: 26 de agosto de 2020.

JURISDIÇÃO. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO ANULATÓRIA. DIREITO AMBIENTAL. LAVRATURA DE ATO DE INFRAÇÃO. COMPETÊNCIA DA FEPAM. LESÃO AO MEIO AMBIENTE. responsabilidade objetiva do agente causador do dano. MULTA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE*. Apelação nº 70076402312. Apelante América Latina Logística Malha Sul S/A e apelada Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Relator Sérgio Luiz Grassi Beck. Data do julgamento: 14 de março de 2018.

LANG, Miriam. Introdução. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (org.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

LOURENÇO, Daniel Braga. *Qual é o valor da natureza? uma introdução à ética ambiental*. São Paulo: Elefante, 2019.

MACEDO, José Arthur Castillo. *Constitucionalismo, democracia e autogoverno*. Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito do Estado, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, p. 196, 2011.

MARTÍNEZ, Alexandra et al. O Estado como instrumento, o Estado como impedimento. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (org.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

MESCHKAT, KLAUS. Os governos progressistas e as consequências do neoextrativismo. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (org.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

RAMMÊ, Rogério Santos. Federalismo Ambiental Cooperativo e Mínimo Existencial Socioambiental: a Multidimensionalidade do Bem-Estar Como Fio Condutor. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte - BH, v.10, n.20, p.145-161, jul./dez. 2013.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *Revista Crítica das Ciências Sociais*, 2003.

SANTOS, Luiza do Socorro Silva dos. *A tutela jurídica do equilíbrio ambiental em face do pacto federativo*. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2008.

SANTOS, Ronaldo Alencar dos. *Federalismo cooperativo e o exercício da competência administrativa ambiental*. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2008.

SARLET, Ingo. W. *Constituição e legislação ambiental comentada*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

TILLY, Charles. *Democracy*. Madrid: Ediciones Akal, S.A., 2010.

Data de Recebimento: 23.11.2021.

Data de Aprovação: 01.08.2022.