

Carlos Sérgio Gurgel

FEDERALISMO COOPERATIVO AMBIENTAL
Comentários à Lei Complementar nº 140/2011

Prefácio de Édis Milaré



Rio de Janeiro
2026

1ª edição – 2026

© Copyright: *Carlos Sérgio Gurgel*

Presidente do Conselho Editorial: *Nelson Nery Costa*

Conselho Editorial: • *Álvaro Mayrink* • *André Brandão Nery Costa* • *Araken de Assis* • *Arnaldo Rizzardo* • *Arruda Alvim* • *Cláudio Brandão* • *Florisbal de Souza Del' Olmo* • *Geraldo Magela Alves* • *Mathias Coltro* • *Nelson Nery Costa* • *Sylvio Capanema de Souza (in memoriam)* • *Tânia da Silva Pereira* • *André Gustavo Corrêa de Andrade* • *José Roberto de Castro Neves* • *Fátima Cristina Santoro Gerstenberger* • *Eduardo Vasconcelos dos Santos Dantas* • *Roberto Rosas*

Diagramação: *Olga Martins*

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

G987f

Gurgel, Carlos Sérgio

Federalismo cooperativo ambiental : comentários à lei complementar nº 140/2011 / Carlos Sérgio Gurgel ; prefácio de Edis Milaré. - 1. ed. - Rio de Janeiro [RJ] : GZ, 2026. 198 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia e índice
ISBN 978-65-5813-160-1

1. Direito ambiental - Brasil. 2. Federalismo. 3. Proteção ambiental - Brasil. 4. Licenças ambientais - Brasil. I. Milaré, Edis. II. Título.

26-103798.0

CDU: 349.6(81)



Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643

04/03/2026 05/03/2026

O titular cuja obra seja fraudulentamente reproduzida, divulgada ou de qualquer forma utilizada poderá requerer a apreensão dos exemplares reproduzidos ou a suspensão da divulgação, sem prejuízo da indenização cabível (art. 102 da Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Quem vender, expuser à venda, ocultar, adquirir, distribuir, tiver em depósito ou utilizar obra ou fonograma reproduzidos com fraude, com a finalidade de vender, obter ganho, vantagem, proveito, lucro direto ou indireto, para si ou para outrem, será solidariamente responsável com o contrafator, nos termos dos artigos precedentes, respondendo como contrafatores o importador e o distribuidor em caso de reprodução no exterior (art. 104 da Lei nº 9.610/98).

As reclamações devem ser feitas até noventa dias a partir da compra e venda com nota fiscal (interpretação do art. 26 da Lei nº 8.078, de 11.09.1990).

Reservados os direitos de propriedade desta edição pela
GZ EDITORA

contato@editoragz.com.br
www.editoragz.com.br

Estrada do Capuava, nº 1325 - Box Q - CEP 06715-410
Bairro Barro Branco - Município de Cotia - SP
Tels.: (0XX21) 99585-0737 / 99755-0737

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

*Dedico este trabalho aos meus amados Pais,
Carlos Jorge da Silva e Maria Sônia Gurgel da
Silva, por tudo que sempre fizeram por mim,
especialmente por todo amor e incentivo.*

Apresentação

A presente obra, intitulada *Federalismo Cooperativo Ambiental: comentários à Lei Complementar nº 140/2011*, foi concebida com o intuito de oferecer uma contribuição técnica e crítica ao estudo das competências administrativas em matéria ambiental no contexto federativo brasileiro. Trata-se de uma temática de grande relevância jurídica e institucional, especialmente considerando os desafios estruturais e operacionais que envolvem a implementação de políticas públicas ambientais em um país de dimensões continentais, com ampla diversidade ecológica e marcada pluralidade político-administrativa.

A Lei Complementar nº 140, de 2011, regulamenta o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no exercício de competências administrativas ambientais. Sua promulgação representou um avanço significativo no processo de clarificação das atribuições dos entes federados, em especial quanto ao licenciamento ambiental, à fiscalização, ao controle e à promoção da tutela ambiental em suas múltiplas dimensões.

Esta obra dirige-se a um público heterogêneo, mas profundamente envolvido com a temática: advogados, membros do Ministério Público, magistrados, defensores públicos, gestores públicos, servidores de órgãos ambientais, além de estudantes de graduação e pós-graduação em Direito e áreas afins. O conteúdo aqui desenvolvido visa à sistematização dos principais dispositivos legais, à contextualização histórica e normativa da matéria, bem como à análise crítica de seus instrumentos de cooperação federativa, seus fundamentos constitucionais e suas implicações práticas.

No plano doutrinário, o estudo dialoga com autores clássicos e contemporâneos do Direito Ambiental e do Direito Constitucional, sem desprezar os aportes de áreas afins, como a Geografia e a Administração Pública. No plano normativo, analisa-se não apenas a Lei Complementar nº 140/2011, mas também os dispositivos constitucionais, leis infraconstitucionais correlatas, regulamentos administrativos e resoluções do CONAMA, situando-os em um contexto de constante tensão entre descentralização, cooperação e eficácia administrativa.

No plano empírico, são examinados os obstáculos enfrentados pela Administração Pública no que se refere à ausência de infraestrutura adequada, à carência de recursos humanos especializados, às lacunas normativas e aos conflitos de competência que, mesmo após a edição da Lei Complementar, continuam a ser judicializados com frequência. Nesse sentido, são destacados os riscos de sobreposição de funções, as dificuldades na implementação de convênios e consórcios intergovernamentais, bem como a necessidade de maior clareza normativa sobre os deveres e prerrogativas de cada ente.

Não se pretende, com esta obra, esgotar o tema. A complexidade da matéria e a dinamicidade de sua aplicação no mundo real exigem constante revisão, atualização e debate. Os desdobramentos jurídicos, administrativos, sociais e ambientais da gestão ambiental cooperativa são vastos e em contínua evolução. A proposta aqui apresentada é fornecer uma base sólida de reflexão e orientação que possa servir de apoio àqueles que atuam na formulação, execução e controle de políticas públicas ambientais no Brasil.

Ao apresentar esta contribuição à comunidade jurídica e institucional, pretende-se fomentar uma leitura crítica sobre a estrutura federativa brasileira no campo ambiental, destacando as potencialidades do modelo de cooperação, mas também seus limites, suas ambiguidades e os desafios que se colocam para uma atuação articulada entre os entes federados. A experiência brasileira, com suas particularidades e contradições, pode e deve ser pensada à luz de uma perspectiva sistêmica, democrática e participativa, que compreenda o meio ambiente não apenas como um bem jurídico a ser protegido, mas como um elemento estruturante do próprio pacto federativo.

Espera-se, assim, que este trabalho possa contribuir para o fortalecimento da cultura jurídica ambiental no Brasil, promovendo a valorização do Estado de Direito Ambiental, fundado nos princípios da legalidade, da cooperação, da precaução, da prevenção, da solidariedade intergeracional e da dignidade da pessoa humana.

Natal (RN), 16 de dezembro de 2025.

Carlos Sérgio Gurgel

Prefácio

Foi com grande satisfação que recebi o convite para prefaciар esta relevante obra do jurista Carlos Sérgio Gurgel, intitulada *Federalismo Cooperativo Ambiental: Comentários à Lei Complementar nº 140/2011*. Trata-se de um livro que não apenas analisa, com rigor técnico e clareza expositiva, os diversos dispositivos do referido diploma legal, mas que também promove uma reflexão crítica e profunda sobre os desafios do pacto federativo brasileiro no campo da proteção ambiental.

A obra que o leitor tem em mãos vai muito além de uma simples exegese legal. Ela se apresenta como um verdadeiro manual jurídico, cuidadosamente estruturado, que percorre temas essenciais como a repartição de competências administrativas, os instrumentos de cooperação federativa, as ações de licenciamento e fiscalização ambiental, além das bases constitucionais do federalismo ambiental. A leitura do texto revela um autor comprometido com a efetividade do Estado de Direito Ambiental, e que não teme apontar as fragilidades normativas e operacionais que ainda permeiam a aplicação da Lei Complementar nº 140/2011 no cotidiano da Administração Pública.

Conheci Carlos Sérgio Gurgel em meados de 2002, por ocasião de um evento (I Seminário de Educação e Responsabilidade Ambiental) realizado na cidade de Natal (RN), onde tive a honra de ser homenageado. Desde então, consolidamos uma amizade sólida, pautada pelo respeito mútuo e por um constante e fecundo intercâmbio intelectual. Trocas de livros, artigos, encontros em eventos presenciais e discussões em seminários *online* estreitaram ainda mais essa relação. O autor se notabiliza por uma formação rara, que alia o saber jurídico à sensibilidade geográfica, conferindo-lhe uma perspectiva ampla e interdisciplinar sobre os temas ambientais.

Ao comentar cada aspecto da Lei Complementar nº 140/2011, com rigor técnico, didatismo e senso crítico, esta obra torna-se uma fonte de consulta obrigatória para todos aqueles que operam no sistema de justiça em matéria ambiental. Profissionais da área jurídica — advogados, magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos —, bem como gestores ambientais, consultores, políticos e cidadãos engajados nas lutas socioambientais, encontrarão aqui não apenas respostas normativas, mas caminhos interpretativos alinhados com os princípios constitucionais da cooperação, da precaução e da sustentabilidade.

O Brasil, em sua complexidade territorial e institucional, exige instrumentos jurídicos que viabilizem uma governança ambiental integrada e eficiente. Este livro contribui de modo decisivo para esse propósito. É, sem dúvida, uma grande contribuição à doutrina ambiental brasileira, oferecendo aos estudiosos e operadores do Direito uma visão madura, articulada e propositiva do federalismo ambiental em nosso país.

A densidade teórica da obra não compromete sua clareza didática. Ao contrário, o autor consegue transitar com habilidade entre os planos dogmático, normativo e prático, traduzindo conceitos complexos em linguagem acessível, sem perder a profundidade exigida pelo tema. Essa característica faz do livro não apenas um instrumento de estudo acadêmico, mas também uma ferramenta concreta de trabalho para aqueles que lidam, cotidianamente, com os dilemas jurídicos da proteção ambiental no âmbito federativo. É obra que se presta tanto à formação quanto à atuação.

Além disso, a dimensão espacial da gestão ambiental é aqui tratada com propriedade técnica e sensibilidade crítica, revelando os desafios do ordenamento territorial e da política ambiental numa federação marcada por intensas desigualdades regionais.

Felicitoo autor pela determinação em abordar um tema complexo e oportuno ao País, que nos induz a fazer prospectivas, a discernir caminhos para seguir à frente sempre com mais acerto.

Que esta obra, pelas luzes lançadas, circule amplamente, e que sirva de inspiração para a construção de uma cultura jurídica cada vez mais comprometida com a proteção do meio ambiente e com o fortalecimento do Estado Democrático de Direito Ambiental.

São Paulo, 16 de dezembro de 2025.

Édis Milaré

Fundador do escritório Milaré Advogados. Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie de São Paulo. Mestre e Doutor em Direitos Difusos e Coletivos, com concentração em Direito Ambiental, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Procurador de Justiça aposentado, foi o criador da Coordenadoria das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente no Ministério Público do Estado de São Paulo, em 1985.

Sumário

Dedicação	V
Apresentação	VII
Prefácio.....	XI
1. Introdução.....	1
2. Lei Complementar 140/2011 e a concretização do princípio da cooperação.....	3
3. Considerações sobre a Federação no Brasil.....	9
4. Federalismo Cooperativo Ambiental	13
5. Competências administrativas em matéria de proteção ao meio ambiente	19
6. Instrumentos de cooperação entre os entes da federação em matéria ambiental	29
7. Ações de Cooperação	37
7.1. Ações administrativas da União	39
7.1.1. Formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente.....	39
7.1.2. Exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições	40
7.1.3. Promover ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente nos âmbitos Nacional e Internacional	40

7.1.4. Promover a integração de programas e ações e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental.....	41
7.1.5. Articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente.....	42
7.1.6. Promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos.....	43
7.1.7. Promover a Articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras.....	44
7.1.8. Organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente.....	46
7.1.9. Elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional.....	46
7.1.10. Definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.....	48
7.1.11. Promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente.....	48
7.1.12. Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei.....	49
7.1.13. Exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União.....	49
7.1.14. Promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades os quais especifica.....	50

7.1.15. Aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União	52
7.1.16. Elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e de espécies sobre-exploradas no território nacional, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ	53
7.1.17. Controlar a introdução no País de espécies exóticas potencialmente invasoras que possam ameaçar os ecossistemas, habitats e espécies nativas.....	54
7.1.18. Aprovar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos....	56
7.1.19. Controlar a exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, micro-organismos e da fauna, partes ou produtos deles derivados	57
7.1.20. Controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas	59
7.1.21. Proteger a fauna migratória e as espécies inseridas na relação prevista no inciso XVI	59
7.1.22. Exercer o controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional.....	60
7.1.23. Gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais.....	62
7.1.24. Exercer o controle ambiental sobre o transporte marítimo de produtos perigosos	65
7.1.25. Exercer o controle ambiental sobre o transporte interestadual, fluvial ou terrestre, de produtos perigosos.....	66

7.1.26. Licenciamento ambiental de empreendimentos localizados concomitantemente em áreas das faixas terrestres e marítimas da Zona Costeira	68
7.2. Ações administrativas dos Estados	70
7.2.1. Executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental	71
7.2.2. Exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições	71
7.2.3. Formular, executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente.....	72
7.2.4. Promover, no âmbito estadual, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental	73
7.2.5. Articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente	74
7.2.6. Promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos	76
7.2.7. Organizar e manter, com a colaboração dos órgãos municipais competentes, o Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente	77
7.2.8. Prestar informações à União para a formação e atualização do SINIMA	79
7.2.9. Elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional ..	80
7.2.10. Definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos	83

7.2.11. Promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente.....	84
7.2.12. Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei	84
7.2.13. Exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados.....	85
7.2.14. 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. 7ª e 9ª.....	92
7.2.15. Promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).....	93
7.2.16. Aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: a) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); b) imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7ª; e c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado	94
7.2.17. Elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ	96

7.2.18. Controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas destinadas à implantação de criadouros e à pesquisa científica, ressalvado o disposto no inciso XX do art. 7º ..	102
7.2.19. Aprovar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre	104
7.2.20. Exercer o controle ambiental da pesca em âmbito estadual	105
7.2.21. Exercer o controle ambiental do transporte fluvial e terrestre de produtos perigosos, ressalvado o disposto no inciso XXV do art. 7º.....	108
7.3. Ações administrativas dos Municípios	111
7.3.1. Executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente.....	113
7.3.2. Exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições	115
7.3.3. Formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente	119
7.3.4. Promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental	123
7.3.5. Articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente.....	125
7.3.6. Promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos	129
7.3.7. Organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente	130

7.3.8. Prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente	131
7.3.9. Elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais.....	133
7.3.10. Definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos	135
7.3.11. Promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente.....	139
7.3.12. Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei	142
7.3.13. Exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município	145
7.3.14. 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)	148
7.3.15. Observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar: a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.....	151

7.4. Ações administrativas do Distrito Federal.....	154
8. Disposições específicas acerca do Licenciamento Ambiental.....	155
9. Fiscalização administrativa ambiental à luz do princípio da eficiência.....	161
10. Disposições finais e transitórias	163
11. Considerações finais.....	167
12. Referências bibliográficas.....	171