

# AUTUAÇÕES CONCORRENTES E AS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS: A DISCIPLINA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011

*Competing Assessments and Environmental Administrative violations: the discipline of Complementary Law n.º 140/2011*

Lucas de Faria Rodrigues<sup>1,2</sup>

## SUMÁRIO

1. Introdução; 2. O Poder de Polícia Ambiental; 3. O Fundamento do Poder de Polícia Ambiental; 4. Algumas notas sobre a competência material comum em matéria Ambiental; 5. A responsabilidade administrativa ambiental: um retrato normativo das infrações e sanções administrativas; 6. Fixação do problema de pesquisa, sua contextualização e a (possível) resposta normativa; 6.1. Regulamentação anterior à Lei Complementar nº 140/2011; 6.2. Regulamentação conferida pela Lei Complementar nº 140/2011; 6.2.1. As Peculiaridades que cercaram a redação do artigo 17, parágrafo 3º, da lei complementar nº 140/2012; 6.2.2. Um significado possível ao artigo 17, parágrafo 3º, da Lei Complementar nº 140/2012; 6.2.3. Lei Complementar nº 140/2011: A solução de todos os problemas?; 6.2.4. Os casos não abrangidos pela regra do artigo 17, § 3º, da Lei Complementar nº 140/2011; 7. Considerações Finais; 8. Bibliografia.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo investigar o problema das autuações concorrentes em matéria ambiental, efetivadas por entes federativos distintos, recaindo sobre a prática do mesmo ato. Como premissa, reconhece-se a existência de um princípio que veda autuações reiteradas – princípio do *non bis in idem*. A partir daí, procurou-se delinear um panorama normativo sobre a questão, em especial após a edição da Lei Complementar nº 140/2011. Embora a referida norma tenha tratado especificamente da questão, trouxe outros problemas, que são enfrentados neste artigo.

## ABSTRACT

This study aims to investigate the problem of competing environmental assessments, carried out by different federal entities, falling upon the practice of the same act. As a premise, it is recognized that there is a principle which prohibits repeated assessments – the principle of *non bis in idem*. From there, we tried to outline a normative view on the issue, especially after the publication of Complementary Law nº 140/2011. Although this law has addressed specifically the issue, brought other problems, which are addressed in this article.

**Palavras-chaves:** Poder de polícia. Responsabilidade administrativa ambiental. *Non bis in idem*. Repartição de competências. Lei Complementar nº 140/2011.

**Keywords:** Police power. Administrative environmental responsibility. *Non bis in idem*. Competences division. Complementary Law nº 140/2011.

<sup>1</sup> Mestrando em Direitos Difusos e Coletivos pela PUC-SP. Especialista em Direito Ambiental pela ESPGE/SP. Procurador do Estado de São Paulo.

<sup>2</sup> O presente artigo decorre de pesquisa realizada no âmbito da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (ESPGE), que resultou na elaboração de Trabalho de Conclusão de Curso, homônimo (não publicado). Vale salientar que as opiniões do autor contidas neste trabalho representam sua posição pessoal sobre o tema.

## 1. INTRODUÇÃO

A prática da Procuradoria Geral do Estado nos confronta, cotidianamente, com questões jurídicas intrincadas, que demandam grande reflexão por parte daqueles que as operam. Não poderia ser diferente com o Direito Ambiental. Este trabalho nasceu da constatação de um problema comum nas autuações das infrações administrativas ambientais e procurou propor uma saída, ciente das dificuldades que lhe são inerentes.

Como enfrentar situações nas quais há o reconhecimento da infração administrativa por mais de um ente federado, em razão da prática do mesmo ato infracional?<sup>3</sup> Em outras palavras: em casos como este, qual sanção prevalecerá?

Se por um lado é intuitiva a necessidade de uma resposta estatal a esta situação, em especial diante do princípio que veda a punição reiterada – *non bis in idem*<sup>4</sup> –, por outro, a solução deste *imbróglío* não é facilitada pelo legislador. Mais do que isto, a indagação sobre qual sanção deve prevalecer não se esgota em si mesma, pois outras tantas subsidiárias decorrem desta primeira, como veremos ao longo da exposição.

Nesse ponto, a recente Lei Complementar nº 140/2011, em um primeiro momento, pareceu trazer um alento em questões como esta. Porém, na sua confrontação com a prática da Administração, mostrou ter trazido, igualmente, novas inquietações. A indigitada norma foi responsável por conferir contornos mais precisos ao problema das autuações concorrentes, embora tenha criado outros tantos, como veremos adiante. Assim, caminharemos por terrenos tortuosos, sobre os quais a doutrina pouco avançou e, quando o fez, foi de forma muito tímida. Em verdade, o artigo pretende construir um sentido para a lei, por ser o diploma ainda muito recente.

É com base nesta proposta que esperamos apresentar soluções concretas para os problemas das autuações múltiplas. Por certo, estas não serão as únicas saídas possíveis, mas serão aquelas que, dentro do arcabouço jurídico posto, nos parecem as mais adequadas e seguras.

---

<sup>3</sup> Ao longo do trabalho faremos referência ao mesmo fato ou ao mesmo ato infracional, ambas as expressões, aqui, significando a mesma situação. O fato jurídico é todo aquele “capaz de gerar direitos, transformá-los ou modificá-los e extingui-los” (SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*, p. 601), abrangendo no seu conceito, portanto, o de ato jurídico, entendido como o fato jurídico voluntário, “executado pela vontade do homem”. (SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*, p. 601)

<sup>4</sup> Segundo Silva, o *non bis in idem* significa “*não duas vezes sobre a mesma coisa*”, é a locução latina empregada para significar que não se devem aplicar duas penas sobre a mesma falta. Seria *acumulação de penas*, que não se permite. E, assim, a pessoa que já foi condenada por uma falta, por esta mesma falta não deve ser perseguida, para que se lhe queira impor nova penalidade” (SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*, p. 958).

## 2. O PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL

O poder de polícia, de forma geral, pode ser identificado como “a prerrogativa de direito público que, calcada em lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”<sup>5</sup>. Quando se menciona na definição “interesses da coletividade”, isto tem implicações de duas ordens. A primeira é a própria tradução do poder de polícia: “[...] o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados”<sup>6</sup>. É, portanto, a representação de uma das características básicas do Direito Administrativo<sup>7</sup>. A segunda – e não menos importante – é a abertura da expressão “interesses da coletividade”, que se sujeita ao enquadramento de diversas matérias sobre as quais o Poder Público é chamado a atuar – saúde, tranquilidade, meio ambiente, trânsito, etc.<sup>8</sup>.

Assim, ao falarmos em **poder de polícia ambiental** não estamos fazendo referência a uma prerrogativa autônoma, com características peculiares. Ao contrário, trata-se do mesmo poder de polícia, cujo objeto de incidência está limitado às matérias ambientais.

---

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, p. 83 (2010).

<sup>6</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*, p. 115.

<sup>7</sup> Importante trazer à baila a lição de Mello sobre este postulado: “Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, p. 69)

<sup>8</sup> O espaço deste artigo não permite avançarmos sobre questões mais específicas, sobre as quais nos debruçamos no Trabalho mais amplo efetuado junto à ESPGE. Lá tivemos oportunidade de abordar a crise reconhecida pela doutrina sobre o conceito clássico de poder de polícia. Por certo, este não é o objeto de perquirição, porém, foi relevante reconhecer que hoje existe entre os especialistas um forte movimento no sentido de se reconhecer o **Direito Administrativo Sancionador** como um ramo autônomo dentro do Direito Administrativo, dogmaticamente distinto do velho e já defasado poder de polícia.

Embora não tenhamos negado esta autonomia – pelo contrário, buscaremos muitas respostas nesta disciplina –, reconhecemos a íntima relação entre poder de polícia e o Direito Administrativo Sancionador. As sanções administrativas não são ligadas exclusivamente ao poder de polícia, mas também decorrem de outras relações travadas pela Administração Pública – como, por exemplo, a disciplinar. Se for certo que “o poder sancionador [...] adentra a teoria da sanção e ganha corpo no Direito Administrativo” (NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Parecer*, p. 28), não deve perder de vista suas origens.

A relação de polícia é e continuará sendo uma das formas de instar a aplicação de sanções, tal como a relação disciplinar. Neste sentido, o Direito Administrativo Sancionador seria necessário para instrumentalizar tanto uma, quanto outra. E, neste ponto, haverá uma proximidade ao “Direito Penal, ou ao Direito Punitivo, repleto de garantias, aplicando-se-lhe os princípios de Direito Penal por simetria, no que couberem, respeitados certos matizes” (NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Parecer*, p. 28). Porém, reconhecer a autonomia do Direito Administrativo Sancionador não é o mesmo que reconhecer a sua desvinculação, ao menos em parte, ao poder de polícia.

Vale mencionar, neste particular, a clássica lição de Machado:

Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício da atividade econômica ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza<sup>9</sup>.

Há, reconhecidamente, diversas formas de manifestação desta prerrogativa no Direito Ambiental. Contudo, tendo em vista nosso objeto de pesquisa, delimitado ainda na introdução, importa-nos a fiscalização e a aplicação de sanções administrativas em matéria ambiental.

### 3. O FUNDAMENTO DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL

Se a supremacia do interesse público sobre o privado pode ser considerado o fundamento principiológico do poder de polícia, não podemos deixar de mencionar seu principal fundamento normativo: a Constituição Federal.

A Carta de 1988 é relevante por duas razões capitais neste ponto. Uma quando distribui as competências materiais, no artigo 23. Outra quando trata especificamente do meio ambiente, no artigo 225.

É fato notório e inquestionável que a Constituição Federal é a regra matriz de distribuição de competências aos entes federados. E não poderia ser diferente com relação às matérias ambientais. Deste modo, a Carta previu, no tocante ao meio ambiente, as competências **material**, comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios – artigo 23, incisos VI, VII e XI<sup>10</sup> – e **legislativa**, concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal – artigo 24, incisos VI e VIII<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 385.

<sup>10</sup> “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; [...]

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; [...]” (BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso em 05 ago. 2012).

<sup>11</sup> “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:[...]”

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

Esse conjunto de normas serve como fundamento tanto para o exercício efetivo do poder de polícia ambiental – competência material –, como para a edição de normas sobre o tema – competência legislativa. Porém, a consequência mais importante destes dispositivos, em especial em razão da nossa proposta inicial, é a possibilidade de todos os entes federados exercerem poder de polícia e, portanto, executarem a fiscalização ambiental.

Por outro lado, se o fundamento geral do exercício do poder de polícia em matéria ambiental está nas disposições sobre competências – materiais e legislativas –, podemos afirmar que o fundamento específico encontra-se no artigo 225 da Constituição Federal. O seu parágrafo 1º menciona diversas atribuições do Poder Público, facilmente identificáveis como manifestação do poder de polícia ambiental, como, por exemplo, fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético – inciso II –; exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental – inciso IV –; 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 – inciso V.

Não obstante, o dispositivo merecedor de maior destaque, sobretudo diante do objeto do artigo, é o parágrafo 3º do artigo 225, que fundamenta a *tríplice responsabilidade ambiental* – civil, administrativa e penal. Segundo o referido preceito, as “condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”<sup>12</sup>. Grande parte da doutrina reconhece neste comando a independência das esferas de responsabilização<sup>13</sup>. Assim:

a danosidade ambiental tem repercussão jurídica tripla, já que o poluidor, por um mesmo ato, pode ser responsabilizado, alternativa ou cumulativamente, nas esferas penal, administrativa e civil<sup>14</sup>.

---

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

[...]” (BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso em 05 ago. 2012).

<sup>12</sup> BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso em 05 ago. 2012.

<sup>13</sup> Por todos, Cf. GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*, p.679; MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*, p. 874; SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, p. 308/309.

<sup>14</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*, p. 877.

#### 4. ALGUMAS NOTAS SOBRE A COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM EM MATÉRIA AMBIENTAL

Mencionamos no item anterior que a competência comum, trazida no artigo 23 da Constituição Federal, é um dos pilares do poder de polícia ambiental. Em razão da relevância deste assunto para o desenvolvimento do artigo, prudente cuidar um pouco mais detidamente de alguns aspectos que o cercam.

Como afirmamos anteriormente, algumas matérias eleitas pelo constituinte tiveram sua execução delegada a todos os integrantes da Federação brasileira, impondo uma “*concorrência de atuação nas matérias que o dispositivo arrola*”<sup>15</sup>. Como sustenta Lobo, “*na competência comum ocorre uma descentralização de encargos em matérias de grande relevância social, que não podem ser prejudicadas por questões de limites e espaços de competência*”<sup>16</sup>.

Entretanto, o artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal traz um balizamento para esta competência comum, traduzido no seguinte comando:

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<sup>17</sup>.

Para sua correta compreensão, o artigo 23, parágrafo único, demanda a análise de duas situações distintas, traduzidas em duas questões.

A primeira diz respeito à eventual inexistência desta lei complementar. Diante disto, é possível indagar: os entes federados devem exercitar plenamente a competência prevista no artigo 23? Parece-nos que sim, e aqui estamos acompanhados de boa parcela da doutrina.

Não nos afigura, pois, que as competências são deveres. Nunca será demais repetir que exercem os entes políticos, enumerados nos artigos pré-mencionados, função. E função é “atividade de quem não é dono” (Cirne Lima), seu desempenho é obrigatório.

Entendidas as normas constitucionais como dotadas de eficácia e, em várias das hipóteses, com retificação expressa de outras normas constitucionais como são as veiculadas no arts. 216, V e 225 *caput*, §§ 1º e 2º, verificamos que as pessoas enumeradas no art. 23 devem exercitar plenamente a competência

---

<sup>15</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*, p. 113.

<sup>16</sup> LOBO, Paulo Luiz Neto. *Competência legislativa concorrente dos estados-membros na Constituição de 1988*, p. 100 *apud* ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*, p. 113.

<sup>17</sup> BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso em 05 ago. 2012.

constitucional, mesmo sem se configurar a cooperação, que deverá ser, se editada fosse a lei complementar<sup>18</sup>.

Assim, a edição de lei complementar não é pressuposto para o exercício das atribuições previstas no artigo 23 da Constituição Federal, conforme também afirmam Vitta<sup>19</sup> e Ferreira<sup>20</sup>.

A segunda situação decorrente do artigo 23, parágrafo único, diz respeito aos limites deste comando. Vale indagar: qual o conteúdo possível desta lei complementar?

O artigo 23 trouxe, junto da competência comum, o dever de cooperação. O constituinte, como não poderia deixar de ser, demonstrou, com o comando contido no parágrafo único, o intuito de afastar atuações fragmentadas, excludentes e, por que não, sobrepostas. São determinações decorrentes do próprio modelo do federalismo de cooperação adotado no Brasil<sup>21</sup>, caracterizado, dentre outras, pela necessidade de “*atuação conjunta e coordenada de todas as esferas de Poder na provisão de serviços essenciais e no exercício de algumas atividades necessárias ao bem-estar da população*”<sup>22</sup>. O federalismo cooperativo:

não dispõe de fronteiras claramente definidas na questão da distribuição de competências dentre os níveis autônomos de poder<sup>23</sup>, razão pela qual sua finalidade é justamente a “promoção de uma livre cooperação da União com as unidades federadas<sup>24</sup>”.

Quando a Constituição menciona “cooperação” e “equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”, devemos interpretar a regra como uma imposição à União – enquanto detentora da competência para editar normas gerais nacionais<sup>25</sup> – do dever de delimitar a competência descrita no artigo 23,

---

<sup>18</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Discriminação Constitucional das Competências Ambientais – Aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais*, p. 46.

<sup>19</sup> Cf. VITTA, Heraldo Garcia. *Da Divisão de Competências das Pessoas Políticas e o Meio Ambiente*, p. 98.

<sup>20</sup> Cf. FERREIRA, Helene Sivini. *Competências Ambientais*, p. 239.

<sup>21</sup> Segundo Krell, o “Brasil seguiu o modelo do federalismo *cooperativo*, o que, segundo Bercovici, ‘se justifica pelo fato de que, em um Estado intervencionista e voltado para a implantação de políticas públicas, como o estruturado pelo Constituição de 1988, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional’, o que torna o federalismo cooperativo ‘o federalismo adequado ao Estado Social’”. (KRELL, Andreas J. *Leis de Normas Gerais, Regulamentação do Poder Executivo e Cooperação Intergovernamental em Tempos de Reforma Federativa*, p. 48-49)

<sup>22</sup> GRECO, Leonardo. *Competências Constitucionais em Matéria Ambiental*, p. 24.

<sup>23</sup> ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*, p. 57.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>25</sup> Como salienta Almeida, a União deve “expedir, além das normas gerais para o âmbito nacional, também normas específicas voltadas à sua própria Administração”. (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*, p. 133). Ataliba faz distinção entre normas nacionais e normas

harmonizando a execução daquelas atividades. Deve, portanto, evitar conflitos e, sobretudo, racionalizar a sua execução. Assim, o artigo 23 não se refere à “*titularidade de serviços ou ações administrativas*”<sup>26</sup>, porém, ao contrário, aponta para “a necessidade de definição de estratégias para implementação cooperada e integrada de medidas que expressem o alcance de finalidades comuns aos diversos entes federativos”<sup>27</sup>.

A Carta da República prevê, no parágrafo único do art. 23, a edição de lei complementar federal, que disciplinará a cooperação entre os entes para a realização desses objetivos comuns. A óbvia finalidade é evitar choques e dispersão de recursos e esforços, coordenando-se as ações das pessoas políticas, com vistas à obtenção de resultados mais satisfatórios<sup>28</sup>.

Almeida é ainda mais precisa ao delimitar o conteúdo destas leis complementares. Assevera que estas normas “*não retiram da União o comando geral no campo das competências materiais comuns, a partir do comando legislativo que lhe pertence*”<sup>29</sup>. E prossegue a autora afirmando caber a tais leis “*fixar as bases políticas e as normas operacionais disciplinadoras da forma de execução dos serviços e atividades cometidos concorrentemente a todas as entidades federadas*”<sup>30-31</sup>.

É diante desse quadro que o Supremo Tribunal Federal tem se posicionado. Em pelo menos duas ocasiões a Corte se manifestou sobre o parágrafo único do artigo 23. Do julgado mais recente, de 2006, vale reproduzir a ementa:

---

federais (ou leis nacionais e leis federais). Para o autor, “as normas gerais são **leis nacionais**”, são “leis que não se circunscrevem ao âmbito de qualquer pessoa política, mas transcendem aos três”. Assim, tais normas não se confundem com a “**lei federal**, estadual ou municipal e têm seu campo próprio e específico, excludente das outras três e reciprocamente”. (ATALIBA, Geraldo. *Leis Nacionais e Leis Federais no Regime Constitucional Brasileiro*, p. 131-132).

<sup>26</sup> DINO NETO, Nicolao. *Introdução ao Estudo das Infrações Administrativas Ambientais*, p. 11.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>28</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, p. 954.

<sup>29</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*, p. 117.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>31</sup> Mesmo Bastos, ainda que de forma crítica, reconhece o papel da União na delimitação destas competências: “[...] não vá o constituinte estadual se entusiasmar pensando que, sobre todas essas tarefas, poderá o Estado impor o cunho próprio da sua autonomia. Não! Isso porque, nos termos do parágrafo único, a lei complementar fixará normas para a cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Vale dizer, mais uma vez se assiste ao predomínio da deslealdade. Dá-se com uma mão, retira-se com a outra. Mesmo no cumprimento dessas tarefas, os Estados não estarão imunes à obediência a uma legislação federal que, sob a generosa perspectiva de estabelecer uma cooperação, verdade fixará normas de maneira impositiva para todas as unidades da Federação”. (Cf. BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, p. 495)

[...]2. A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum **não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio**, por menos expressiva que seja, **haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas**: donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23 CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v. sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos, a Lei nº 3.924/61), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios. [...]32 (grifo nosso).

Mesmo antes, em 1992, no julgamento de uma Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, confirmada anos mais tarde, o Ministro Sepúlveda Pertence já afirmava em seu voto que a autonomia dos Municípios condiciona-se “*apenas aos princípios constitucionais pertinentes e, quando for o caso, à legislação complementar federal prevista no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal*”33.

Partindo para o campo das competências ambientais, em especial daquelas ligadas ao exercício do poder de polícia, a lei complementar prevista neste artigo ganha mais importância.

Ora, a principal norma sobre a divisão das atribuições constitucionais era, até edição da Lei Complementar nº 140/2011, uma Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), Resolução CONAMA nº 237/1997, demonstrando a fragilidade desta regulamentação, sobretudo diante do texto constitucional34. Havia grandes dúvidas sobre a constitucionalidade e a legalidade desta resolução. Necessitava-se, por isto mesmo, de normas claras sobre licenciamento, fiscalização e outras questões afetas às competências materiais. Tratar-se-ia, portanto, de lei voltada a dar segurança aos seus destinatários e também ao Poder Público, cujas atribuições estariam minuciosamente delimitadas.

A prática demonstrava a existência de inúmeros conflitos de competência, fragilizando os atos produzidos, que podiam ser questionados mais facilmente no Judiciário, dificultando sua operacionalização. Problemas relacionados à competência

---

32 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2544 – RS. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento em: 28/06/2006. DJ 17/11/2006. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=391370>.

33 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 770 – MG. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento em: 26/08/1992. DJ 25/09/1992. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346594>.

34 A competência normativa do CONAMA está fundamentada na LPNMA (Lei Federal nº 6.938/1981), no seu artigo 8º. A norma atribuiu ao Colegiado a competência de “estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos” (artigo 8º, inciso VII). Reconhecemos que o tema é absolutamente controverso na doutrina especializada, com autores defendendo a constitucionalidade e outros defendendo a inconstitucionalidade desta prerrogativa. Entretanto, este não é o objeto de nossa pesquisa, razão pela qual não aprofundaremos a discussão neste particular.

proporcionavam a alocação ineficiente de recursos públicos (em especial por constantes sobreposições de atuação), dificultavam o controle social e, principalmente, colocavam em risco a própria proteção do meio ambiente.

Diante deste quadro foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, fundada no referido dispositivo constitucional, para atender à sua determinação mais de 23 anos depois da promulgação da Constituição Federal. Mesmo antes da sua publicação, inúmeros autores de Direito Ambiental defendiam a importância em se editar norma com tal teor. Cite-se, neste particular, Freitas:

A prática vem revelando extrema dificuldade em separar a competência dos entes políticos nos casos concretos. [...].

É realmente muito importante tentar estabelecer princípios a respeito. Nesse campo, o papel da doutrina, em um primeiro momento, e dos tribunais, depois, revela-se decisivo. A insegurança que se cria com a indefinição a todos prejudica. Ao meio ambiente, porque a sua defesa fica indefinida e fracionada. Ao cidadão, porque não sabe a quem dirigir-se para a solução de suas pretensões e até mesmo para reivindicar ao Poder Judiciário (federal ou estadual, dependendo do órgão ambiental)<sup>35,36</sup>.

Ainda para autor, seria plenamente legítimo entender que a Constituição Federal de 1988 atribuiu à União “*o comando geral das competências materiais*”<sup>37</sup>. Dino Neto caminha no mesmo sentido, pois, para ele, “*todos os entes políticos exercem poder de polícia administrativa, sem desconsiderar, contudo, alguns critérios de distribuição de competências, a partir de diretrizes definidas em lei complementar (art. 23, parágrafo único, da CF/1988)*”<sup>38</sup>. Deste modo, “*nada impede o reconhecimento de competências específicas, compartilhando-se, porém, o modo de exercício dessas atribuições, à luz do art. 23 c/c o art. 241 da CF/1988*”<sup>39</sup>.

Parece-nos, portanto, que a Lei Complementar nº 140/2011, enquanto norma delimitadora das competências materiais previstas no artigo 23, é na sua essência e forma plenamente compatível com a Constituição Federal. Quando fazemos esta assertiva não estamos confrontando cada dispositivo da lei com a Carta Maior, mas discutindo a própria concepção de uma regra, infraconstitucional, delimitando competências. Nisto não há vício. Ao contrário, tal regra proporciona mais segurança jurídica ao cidadão e ao próprio Estado, além de representar a materialização da eficiência administrativa e financeira da Administração Pública.

<sup>35</sup> FREITAS, Vladimir Passos de Freitas. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*, p. 79.

<sup>36</sup> No mesmo sentido, defendendo a importância de se editar uma lei complementar para regulamentar a questão: BELTRÃO, Antônio F. G. *Curso de Direito Ambiental*, p. 96; SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*, p. 151.

<sup>37</sup> FREITAS, Vladimir Passos de Freitas. op. cit., p. 76.

<sup>38</sup> DINO NETO, Nicolao. *Introdução ao Estudo das Infrações Administrativas Ambientais*, p. 11.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 11.

E não estamos sozinhos nesta posição. Diante da recente publicação da Lei Complementar nº 140/2011, ainda são escassas as obras e artigos abordando a norma. Destaque para Antunes:

Diante do que foi exposto, entendo que tanto a União quanto os Estados e Municípios são dotados de amplas competências ambientais, muito embora a realidade judicial tenha reduzido em muito a capacidade legislativa dos Estados e dos Municípios. Este fato é em si próprio bastante complexo, pois a prática tem demonstrado que os três níveis da administração pública não agem coordenadamente. Muito pelo contrário, é rotineira a tomada de medidas contraditórias e até mesmo antagonônicas entre eles. Isto faz com que reine, entre empreendedores e a população em geral, a mais completa perplexidade. [...]

A Lei Complementar nº 140/2011, apesar de suas dificuldades [...] é uma excelente oportunidade para que, efetivamente, o federalismo cooperativo possa funcionar e a proteção ao meio ambiente ser mais efetiva e as incertezas regulatórias possam diminuir<sup>40-41</sup>.

Reconhecemos que a Lei Complementar nº 140/2011 possui imperfeições – talvez até dispositivos inconstitucionais<sup>42</sup>. Porém, este artigo não pretende avançar neste ponto, pois, no que é de interesse – a fiscalização – parece-nos ser a proposta da norma adequada e compatível com a Constituição Federal de 1988. Em síntese, pode-se discutir, em outra arena, se as escolhas efetuadas pelo legislador quando da edição da Lei Complementar nº 140/2011 são adequadas e convenientes, ou mesmo constitucionais ou inconstitucionais – o que não é objeto deste trabalho. Não se pode, porém, questionar a legitimidade da escolha em si, ou do ato

---

<sup>40</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, p. 117-118.

<sup>41</sup> É bom que se diga não ser esta uma posição unânime na Doutrina. Machado, por exemplo, analisando a Lei Complementar nº 140/2011 afirma que “excetuando as competências outorgadas pelos arts. 21, 25, 29, 29- A e 30, da Constituição, todas as atribuições de competência da Lei Complementar nº 140/2011, ficarão, em cada caso, sujeitas à livre adesão pelos entes federativos, que não podem ser constrangidos, sem violação constitucional, à abstenção do exercício da competência comum”. (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 192)

<sup>42</sup> Há grandes polêmicas nesta lei, sobretudo na distribuição de competências no tocante ao licenciamento ambiental. A lei complementar não utilizou o critério do interesse (nacional, regional e local) para definir as atribuições de cada ente federado. Apontou algumas atividades como sendo competência da União (artigo 7º, inciso XIV), deixou a competência dos Municípios à mercê de tipologia fixada pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (artigo 9º, inciso XIV) e todo o restante ficou a cargo dos Estados (artigo 8º, inciso XIV). Permitiu, ainda, que mero ato do Poder Executivo (Federal) defina tipologias específicas para o licenciamento da União. Neste sentido, a norma acabou por manter a insegurança no licenciamento e por afastar a ideia de um sistema nacional de proteção ambiental, pois cada conselho estadual terá uma tipologia própria – o que for considerado de impacto local no Rio Grande do Sul, pode não ser no Paraná ou em Rondônia, v.g. Reafirmamos: este não é o objeto de pesquisa e, portanto, não o enfrentaremos diretamente. Há uma norma vigente, apresentando diretrizes para a solução de algumas questões sobre competências ambientais e, por isso, merece ser devidamente estudada.

de se escolher – vale dizer, não se pode discutir a edição de uma lei complementar definindo competências.

## 5. A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL: UM RETRATO NORMATIVO DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

No item anterior trouxemos o conceito de responsabilidade administrativa ambiental e apontamos sua base constitucional – precisamente no artigo 225, parágrafo 3º. A Constituição limita-se, porém, a apresentar o fundamento, sem efetuar maiores delineamentos – até por não ser esta a função primordial da Carta. O contorno da responsabilidade administrativa ambiental e, portanto, das infrações e sanções administrativas, está na legislação infraconstitucional.

Em 1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA), Lei Federal nº 6.938/1981, já trazia no seu artigo 14 a previsão de sanções pelo “*não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental*”<sup>43</sup>. Este tema, porém, só foi suficientemente regulamentado pela Lei Federal nº 9.605/1998, responsável por disciplinar “*sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente*” (ementa).

Dos seus oitenta e dois artigos, a Lei Federal nº 9.605/1998 reservou apenas seis às infrações administrativas. A lei, essencialmente penal, no tocante à responsabilidade administrativa se limitou a discipliná-la de forma genérica<sup>44</sup>, permitindo a utilização de decretos e outros atos infralegais para sua regulamentação, em especial na definição dos tipos infracionais. Cabe, neste particular, mencionar a lição de Milaré:

Este é o caso da Lei nº 9.605/1998 que, de forma bastante genérica e ampla, considerou *infração administrativa* “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente” (art. 70, *caput*).

Trata-se de um tipo infracional aberto, que possibilita ao agente da Administração agir com ampla discricionariedade, ao buscar a subsunção do caso concreto na tipificação legal adotada, para caracterizá-lo como infração administrativa ambiental. Ora, como expresso na doutrina, essa modalidade de tipo é admitida inclusive na esfera penal, portanto, não pode haver dúvidas quanto à legalidade de sua utilização em matéria de infrações administrativas<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> BRASIL. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 set 1981. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)> Acesso em 14 ago. 2012.

<sup>44</sup> Cf. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Comentários ao Decreto nº 6.514/2008 (Infrações administrativas contra o meio ambiente)*, p. 02.

<sup>45</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*, p. 894.

A jurisprudência, em especial do Superior Tribunal de Justiça<sup>46</sup>, tem aceitado com tranquilidade as normas infralegais que regulamentam a Lei Federal nº 9.605/1998. O mesmo pode ser afirmado quanto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo<sup>47</sup>.

A Lei Federal nº 9.605/1998, no que é mais relevante para este artigo, abre o capítulo dedicado às infrações administrativas definindo-as como “*toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente*” – artigo 70, caput. E prossegue: no artigo 71 traça as linhas gerais do procedimento resultante da autuação<sup>48</sup>, com a fixação de prazos máximos de tramitação; no artigo 72 traz as espécies de sanções administrativas cabíveis; e nos artigos 73 a 76 delinea algumas peculiaridades da sanção de multa, dentre os quais está o valor mínimo e máximo admitido.

No âmbito federal a regulamentação da lei coube ao Decreto nº 6.514/2008<sup>49</sup> e no Estado de São Paulo à Resolução SMA nº 32/2010<sup>50,51</sup>. Esta resolução, por sua vez, está amparada no Decreto Estadual nº 57.933/2012, que, no seu artigo 69, inciso

---

<sup>46</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – 1ª Turma. Recurso Especial nº 1080613 – PR. Relator: Min. Denise Arruda. Julgamento em: 23/06/2009. Dje 10/08/2009. Disponível em [https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=896957&sReg=200801758343&sData=20090810&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sSeq=896957&sReg=200801758343&sData=20090810&formato=PDF)

No mesmo sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – 2ª Turma. Recurso Especial nº 1137314 – MG. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgamento em: 17/11/2009. Dje 04/05/2011. Disponível em [https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=896957&sReg=200801758343&sData=20090810&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sSeq=896957&sReg=200801758343&sData=20090810&formato=PDF); BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – 1ª Turma. Recurso Especial nº 985174 – MT. Relator: Min. Denise Arruda. Julgamento em: 05/02/2009. Dje 12/03/2009. Disponível em [https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=896957&sReg=200801758343&sData=20090810&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sSeq=896957&sReg=200801758343&sData=20090810&formato=PDF);

<sup>47</sup> Cf. BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelação nº 0001511-91.2010.8.26.0128. Relator: Des. Ruy Alberto Leme Cavalheiro. Julgamento em: 30/06/2011. Data de Registro: 06/07/2011. Disponível em <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=5238148&svlCaptcha=CERjE>; BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelação nº 0001008-79.2009.8.26.0201. Relator: Renato Nalini. Julgamento em: 28/04/2011. Data de Registro: 10/05/2011. Disponível em <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=5104093>;

<sup>48</sup> Quando mencionamos a “autuação” estamos fazendo referência ao ato de lavratura de um auto de infração ambiental, diante da verificação de uma infração ambiental. Trata-se de “ato administrativo contendo as informações relativas a uma situação irregular detectada”. (GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*, p. 694-695). Este mesmo ato iniciará o processo administrativo voltado à apuração da infração, no qual o autuado exercerá seu direito à defesa.

<sup>49</sup> BRASIL. Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 jul 2008. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm); Acesso em 04 ago. 2012

<sup>50</sup> ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução da Secretaria do Meio Ambiente nº 32, de 11 de maio de 2010. Dispõe sobre infrações e sanções administrativas ambientais. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 13 mai 2010. Disponível em [http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/estadual/resolucoes/2010\\_res\\_est\\_sma\\_32\\_.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/estadual/resolucoes/2010_res_est_sma_32_.pdf); Acesso em 14 ago. 2012

<sup>51</sup> A Resolução SMA nº 32/2010 foi alterada duas vezes, pelas Resoluções SMA nºs 78/2010 e 23/2012.

II, alínea “d”, atribuiu ao Secretário do Meio Ambiente a competência para “*definir, mediante resolução e observada a legislação pertinente, normas, critérios e procedimentos para a aplicação de penalidades administrativas decorrentes de infrações à legislação ambiental [...]*”<sup>52</sup>.

## 6. FIXAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA, SUA CONTEXTUALIZAÇÃO E A (POSSÍVEL) RESPOSTA NORMATIVA

Após o percurso teórico contemplado nos itens anteriores, essencial para o enfrentamento da questão principal do trabalho, é o momento de passarmos a ela.

Definir os critérios para a escolha da sanção prevalente, em caso de infração administrativa decorrente do mesmo fato e reconhecida por entes federativos distintos, pressupõe a fixação de três premissas.

A **primeira premissa** preceitua que para identificar a mesma infração é forçoso haver a perfeita coincidência entre os ilícitos administrativos reconhecidos – aquilo denominado por Andrade como “*tríplice identidade*”<sup>53</sup>. Devem ser os mesmos *fatos, sujeitos e fundamentos*. A coincidência de fatos e sujeitos não demanda grandes digressões, pois sua compreensão é intuitiva<sup>54</sup>; porém, para nós, o *fundamento* merece especial atenção.

Quando mencionamos *fundamento*, certamente, não estamos fazendo referência ao dispositivo do regulamento, mas à tipificação de uma conduta, em tese, por determinado diploma normativo. Normas de diferentes entes da Federação podem tipificar a mesma conduta, para proteger o mesmo bem jurídico. O melhor aqui é citar um exemplo: uma pessoa efetua supressão de vegetação sem autorização do

<sup>52</sup> ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto Estadual nº 57.933, de 02 de abril de 2012. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 03 abr 2012. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto%20n.57.933,%20de%2002.04.2012.htm>> Acesso em 14 ago. 2012.

<sup>53</sup> ANDRADE, Vitor Moraes de. *Sanções Administrativas no Código de Proteção e Defesa do Consumidor*, p. 200.

<sup>54</sup> O fato traduz-se na própria conduta – exemplo: cortar árvores em área considerada de preservação permanente sem a devida autorização (artigo 44 da Resolução SMA nº 32/2010). O sujeito é aquele que efetivamente pratica o ato. A definição trazida pelo artigo 2º da Resolução SMA nº 32/2010, na redação conferida ao dispositivo pela Resolução SMA nº 23/2012, é bastante ampla: “As penalidades incidirão, verificado o nexo causal entre a ação e o dano, sobre os **autores diretos e indiretos alcançando, na sua ausência e impossibilidade de identificação, proprietários do imóvel, arrendatários, parceiros, posseiros, gerentes, administradores, diretores, promitentes compradores, bem como, de modo compartilhado, autoridades que se omitirem ou facilitarem, por consentimento legal, na prática do ato, na forma prevista nesta resolução**” (ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução da Secretaria do Meio Ambiente nº 23, de 16 de abril de 2012. Acrescenta e altera dispositivos da Resolução SMA nº 032, de 11 de maio de 2010. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 17 abr 2012. Disponível em <<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/resolucoes-sma/resolucao-sma-23-2012/>> Acesso em 06 fev. 2012).

órgão ambiental competente e acaba sendo autuada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com fulcro no artigo 43 do Decreto Federal nº 6.514/2008<sup>55</sup>. Dias depois é autuada pela Polícia Ambiental do Estado de São Paulo, com fulcro no artigo 50 da Resolução SMA nº 32/2010, alterada neste dispositivo pela Resolução SMA nº 23/2012<sup>56</sup>. Embora os artigos mencionados nas autuações sejam distintos, o fundamento é o mesmo, e, portanto, a infração administrativa reconhecida também<sup>57</sup>.

Ademais, o mesmo fato e o mesmo sujeito podem dar ensejo à violação não só de normas ambientais, mas também de normas relacionadas a outras áreas de controle. Mais um exemplo. Um vazamento de petróleo em alto-mar pode ensejar a aplicação de sanção administrativa ambiental pelo IBAMA e ainda sujeitar o infrator a outras sanções relacionadas à regulação do setor de petróleo e gás, aplicadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)<sup>58</sup>.

Importante aqui fazer uma ressalva. Para caracterizar a triplice identidade o sistema não exige que sejam as mesmas sanções aplicadas. Sanções distintas podem decorrer da mesma infração administrativa – sejam as espécies de sanções ou mesmo a intensidade. Dois exemplos ilustram bem tal observação. A **mesma conduta** é autuada por Município, que aplica uma sanção de multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), e por Estado, que aplica multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Em outro caso o Município aplica a sanção de advertência e o Estado aplica a sanção de multa. Nestas situações a identidade estará mantida e o *bis in idem* caracterizado,

---

<sup>55</sup> “Art. 43. Destruir ou danificar florestas ou demais formas de vegetação natural ou utilizá-las com infringência das normas de proteção em área considerada de preservação permanente, sem autorização do órgão competente, quando exigível, ou em desacordo com a obtida: (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), por hectare ou fração.” (BRASIL. Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 jul 2008. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm)> Acesso em 04 ago. 2012)

<sup>56</sup> “Artigo 50 – Destruir, desmatar, danificar ou explorar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, em área de reserva legal ou servidão florestal, de domínio público ou privado, sem autorização prévia do órgão ambiental competente, quando exigível, ou em desacordo com a concedida: [...]” (ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução da Secretaria do Meio Ambiente nº 23, de 16 de abril de 2012. Acrescenta e altera dispositivos da Resolução SMA nº 032, de 11 de maio de 2010. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 17 abr 2012. Disponível em <<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/resolucoes-sma/resolucao-sma-23-2012/>> Acesso em 06 fev. 2012)

<sup>57</sup> Neste exemplo, a mesma conduta foi tipificada tanto pela norma federal quanto pela norma estadual.

<sup>58</sup> Cf. MENDES, Priscilla. *ANP faz autuações que podem gerar multa de R\$ 100 milhões à Chevron*. G1, O Portal de Notícias da Globo, Brasília, 21 nov. 2011. Disponível em <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/11/anp-faz-duas-autuacoes-que-podem-gerar-multa-de-r-100-mi-chevron.html>>. Acesso em: 06 fev. 2012.

pois a infração administrativa é a mesma, embora as sanções sejam diferentes – eis que são conceitos inconfundíveis<sup>59</sup>.

A **segunda premissa** diz que o sistema, **independentemente de regulamentação específica**, não admite a convivência de autuações administrativas ambientais, efetuadas por entes distintos, recaindo sobre a mesma conduta infracional. Caso o infrator seja responsabilizado mais de uma vez em casos como este, há violação do princípio do *non bis in idem*. E este princípio encontra resguardo no Direito Administrativo Sancionador. Osório, em clássica obra sobre a matéria em exame, reconhece que o “*princípio da proibição do bis in idem, cujas raízes remontam ao devido processo legal anglo-saxônico, também atua em matéria de Direito Administrativo Sancionador*”<sup>60</sup>. E prossegue o autor:

A proposta aqui desenhada, nesse contexto, parte, de um lado da premissa de que o princípio constitucional do *non bis in idem* pode ser reconhecido e validamente deduzido do sistema constitucional pátrio, no bojo do Estado Democrático de Direito, dentro dos esquemas normativos inerentes ao devido processo legal. É um princípio de enorme relevância, já conectado a valores fundamentais, que demanda processos argumentativos e hermenêuticos. Sua incidência há de ser paralisar atividades punitivas desproporcionais, potencialmente contraditórias, **a partir de limites à duplicidade ou à multiplicação de processos punitivos em torno de fatos unitários, aqui tomada a identidade normativa em todos seus alicerces relevantes**. Esse mesmo princípio haverá de interditar, **independentemente de densificação normativa inferior, apenamentos indevidamente cumulativos, impostos por instâncias distintas**. Para tanto, há que se ampliar a noção de identidade entre fatos, sujeitos e fundamentos [...]<sup>61</sup>. (grifo nosso)

A doutrina que se debruça sobre o estudo da teoria das infrações e sanções administrativas reconhece a incidência do referido princípio. Destes podemos citar Osório<sup>62</sup>, Vitta<sup>63</sup> e Ferreira<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> Infrações administrativas e sanções administrativas são conceitos distintos, embora indissociáveis. A infração administrativa “é o descumprimento voluntário de uma norma administrativa para a qual se prevê sanção cuja imposição é decidida por uma autoridade no exercício de função administrativa” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, p. 847). Por outro lado, a sanção administrativa é a resultado de uma infração administrativa. Nas palavras de Oliveira, à “desobediência às normas administrativas será dado o nome de ‘infração’”, enquanto “a infração (...) segue-se a consequente sanção” (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Infrações e Sanções Administrativas, p. 26).

<sup>60</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*, p. 272.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 291.

<sup>62</sup> *Idem*. *Teoria da Aplicação da Norma Sancionadora*. 3. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 272.

<sup>63</sup> VITTA, Heraldo Garcia. *A Sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 114.

<sup>64</sup> FERREIRA, Daniel. *Sanções Administrativas*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 134.

Aliás, nesta linha, os Tribunais Superiores também têm reconhecido, recorrentemente, a incidência da proibição do *bis in idem* em processos administrativos sancionadores. Não por outro motivo foi editada a Súmula nº 19 do Supremo Tribunal Federal, sobre a aplicação de sanções a servidores: “*É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira*”. No mesmo sentido posiciona-se o Superior Tribunal de Justiça, em diversos precedentes<sup>65</sup>. Se é certo que a maioria destes precedentes é oriunda de demandas disciplinares, não há razão para afastá-los das demais atividades administrativas sancionadoras, pois, ambas são espécies do mesmo gênero – *sanções unilaterais impostas*

---

<sup>65</sup> “MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PUBLICAÇÃO INTERNA DA PORTARIA QUE O INSTAURA. LEGALIDADE. LITISPENDÊNCIA DE PAD A APURAR O MESMO FATO. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO. NECESSIDADE DE LICENÇA MÉDICA DE OFÍCIO. INEXISTÊNCIA. SEGURANÇA DENEGADA.

Não gera nulidade do processo administrativo disciplinar a publicação interna da portaria que o instaura.

A existência de mais de um PAD tendente a apurar o mesmo fato não consiste em ilegalidade. **O ordenamento proíbe a dupla punição pelo mesmo fato. Princípio do *non bis in idem*.**

A perícia médica afirma que o impetrante apresentava condições ao trabalho, sendo injustificadas as faltas.

Não há elementos nos autos que revelem a necessária concessão, *ex officio*, de licença para tratamento de saúde, em prejuízo da pena de demissão. Segurança denegada. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – 3ª Seção. Mandado de Segurança nº 8658 – DF. Relator: Min. Paulo Medina. Julgamento em: 10/03/2004. DJ 29/03/2004. Disponível em [https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=460221&rsReg=200201241310&rsData=20040329&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=460221&rsReg=200201241310&rsData=20040329&formato=PDF)); DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PENAS DE SUSPENSÃO E DEMISSÃO. BIS IN IDEM E REFORMATIO IN PEJUS. OCORRÊNCIA. VEDAÇÃO. SÚMULA 19/STF. PARECERES GQ-177 E GQ-183, DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. ILEGALIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO. 1. O simples rejuízo do processo administrativo disciplinar ofende o devido processo legal, por não encontrar respaldo na Lei nº 8.112/90, que prevê sua revisão tão-somente quando houver possibilidade de abrandamento da sanção disciplinar aplicada ao servidor público. 2. O processo disciplinar se encerra mediante o julgamento do feito pela autoridade competente. A essa decisão administrativa, à semelhança do que ocorre no âmbito jurisdicional, deve ser atribuída a nota fundamental de definitividade. O servidor público punido não pode remanescer sujeito a rejuízo do feito para fins de agravamento da sanção, com a finalidade de seguir orientação normativa, quando sequer se apontam vícios no processo administrativo disciplinar. 3. “É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira” (Súmula 19/STF). 4. São ilegais os Pareceres GQ-177 e GQ-183, da Advocacia-Geral da União, segundo os quais, caracterizada uma das infrações disciplinares previstas no art. 132 da Lei nº 8.112/90, se torna compulsória a aplicação da pena de demissão, porquanto contrariam o disposto no art. 128 da Lei nº 8.112/90, que reflete, no plano legal, os princípios da individualização da pena, da proporcionalidade e da razoabilidade. 5. O ideal de justiça não constitui anseio exclusivo da atividade jurisdicional. Deve ser perseguido também pela Administração, principalmente quando procede a julgamento de seus servidores, no exercício do poder disciplinar. 6. Segurança concedida. Agravo regimental prejudicado. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – 3ª Seção. Mandado de Segurança nº 13523 – DF. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima. Julgamento em: 13/05/2009. DJe 04/06/2009. Disponível em [https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=882199&rsReg=200800904644&rsData=20090604&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=882199&rsReg=200800904644&rsData=20090604&formato=PDF)).

*pela Administração* –, encontrando respaldo nos mesmos princípios balizadores<sup>66</sup>. A diferença está na sua origem – o poder de polícia ou o poder disciplinar.

A **terceira** e última premissa, aparentemente óbvia, mas não menos importante, assegura que todos os entes federativos podem exercer a **fiscalização** ambiental de forma concomitante, sobre as mesmas atividades, ações e empreendimentos. Isto é elementar para o prosseguimento, sob pena de se tornar absolutamente prescindível a investigação proposta na introdução.

Antes da edição da Lei Complementar nº 140/2011, como já tivemos oportunidade de asseverar no item 4, defendia-se que a ausência de uma norma pautada no artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal, impor a atuação de todos os atores, indistintamente. Entretanto, mesmo com o advento da mencionada lei, continua sendo viável a atuação por mais de um ente federativo, razão pela qual ainda é absolutamente pertinente a discussão ora travada.

Assim, nos próximos itens analisaremos a disciplina normativa conferida à concorrência de infrações administrativas ambientais, antes e depois de Lei Complementar nº 140/2011, procurando demonstrar como ainda é possível a existência de tal circunstância.

### 6.1. Regulamentação Anterior à Lei Complementar nº 140/2011

Como já tivemos oportunidade de afirmar, a ausência de lei editada com fulcro no artigo 23, parágrafo único da Constituição Federal era vista por grande parte da doutrina como um consentimento à atuação de todos os atores da Federação em matéria de fiscalização ambiental. O legislador pareceu compreender bem esta lógica ao editar a Lei Federal nº 9.605/1998, pois delegou a todos os “*funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha*”, a competência para lavrar o autor de infração ambiental – artigo 70, parágrafo 1º.

---

<sup>66</sup> As sanções unilaterais impostas pela Administração, de modo geral, podem ser extroversas ou introversas. A primeira “pode ser imposta a todos os administrados em geral” (NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial, p. 447) e a última é aquela “que recai apenas sobre os servidores públicos” (NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial*, p. 447). O poder de polícia ocupa-se apenas das sanções extroversas, denominadas como sanções de polícia. As sanções introversas, por serem voltadas aos servidores, são impostas pela Administração no exercício do poder disciplinar (NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial, p. 362). Porém, é absolutamente inegável que há pontos de interseção entre ambas, justamente por serem espécies do mesmo gênero, como afirmado no texto. O Direito Administrativo Sancionador, mencionado em nota anterior, volta-se ao estudo das infrações e sanções administrativas, de modo geral.

Vale lembrar que o SISNAMA, mencionado pela Lei Federal nº 9.605/1998 e criado pela LPNMA, é

[...] um (a) conjunto de instituições políticas, formado pelos entes federados União, Estados, Distrito Federal e Municípios – no caso, os órgãos públicos responsáveis pela proteção do meio ambiente; (b) a partir de princípios ou idéias comuns – no caso a partir da constatação de que o meio ambiente corre grave risco de ser profundamente degradado, (c) visando um resultado – no caso, com o objetivo da manutenção e melhoria das condições ambientais de vida no planeta Terra. [...] (d) estruturado de forma organizada<sup>67</sup>.

Nesse ponto, ao mencionar o SISNAMA, a lei acaba por incorporar o sentido atribuído pela doutrina ao artigo 23, parágrafo único, pois integra toda a Federação no processo de fiscalização. Vale uma observação: a Lei Federal nº 9.605/1998 não tem o “status” de lei complementar e, portanto, não poderia avançar naquelas áreas reservadas pela Constituição Federal.

Assim, seja pela disciplina constitucional, seja pela disciplina específica da Lei Federal nº 9.605/1998, antes da vigência da Lei Complementar nº 140/2011 era plenamente viável existir sanções administrativas concomitantes decorrentes do mesmo fato, aplicadas por entes distintos.

Prevendo esta situação, a Lei Federal nº 9.605/1998 acabou por discipliná-la parcialmente, mas esteve distante de solucionar todos os problemas. Segundo o artigo 76, o “*pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência*”<sup>68</sup>. Paralelamente, com base neste dispositivo, o Decreto Federal nº 6.514/2008 foi ainda mais longe, ampliando a abrangência do comando:

Art. 12. O pagamento de multa por infração ambiental imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a aplicação de penalidade pecuniária pelo órgão federal, em decorrência do mesmo fato, respeitados os limites estabelecidos neste Decreto.

Parágrafo único. Somente o efetivo pagamento da multa será considerado para efeito da substituição de que trata o caput, não sendo admitida para esta finalidade a celebração de termo de compromisso de ajustamento de conduta ou outra forma de compromisso de regularização da infração ou composição de dano, salvo se deste também participar o órgão ambiental federal.

---

<sup>67</sup> SODRÉ, Marcelo Gomes. *Conflitos de Competência entre as Esferas Federal, Estadual e Municipal no Sistema Nacional de Meio Ambiente: Uma visão geral*, p. 396.

<sup>68</sup> BRASIL. Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 fev 1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm)> Acesso em 14 ago. 2012.

Embora a norma tenha enfrentado tal impasse, não o solucionou de forma satisfatória. Eis alguns problemas da regulamentação:

a. Resumia-se à aplicação da multa, uma das diversas sanções cabíveis. Assim, somente a aplicação da sanção de multa obstaria a aplicação de outra da mesma espécie. Deveras, a sanção de multa é a mais recorrente, porém, não podemos ignorar que em determinadas situações as sanções aplicadas em razão do mesmo fato podem ser distintas – uma advertência e uma multa, v.g. –, circunstância ignorada pela norma;

b. O dispositivo versava sobre a concorrência de multas aplicadas pela União, de um lado, e pelos Estados ou Municípios, de outro; porém, não havia qualquer menção à concorrência de sanções entre Estados e Municípios;

c. O *bis in idem* estaria configurado somente com o efetivo pagamento da multa, não com a mera imposição de uma sanção por Estados ou Municípios;

d. O dispositivo utilizou erroneamente a expressão “*mesma hipótese de incidência*” e não “*mesmo fato*”, o que, se considerado literalmente, tornaria praticamente inaplicável a regra ali contida<sup>69</sup>. Com esta redação, a lei “*praticamente frustrou sua própria eficácia, vez que dificilmente a tipificação de condutas puníveis por parte dos demais entes federados corresponderá à idêntica hipótese de incidência prevista na legislação federal*”<sup>70</sup>.

Com efeito, é possível presumir que os problemas decorrentes da regulamentação anterior – acima listados – foram alguns dos motivos indutores da disciplina conferida pela Lei Complementar nº 140/2011 – a Lei Federal nº 9.605/1998 não resolvia diversos conflitos existentes.

## 6.2. Regulamentação Conferida pela Lei Complementar nº 140/2011

A discussão sobre uma lei complementar editada com fundamento no artigo 23, parágrafo único da Constituição Federal, para regulamentar a cooperação entre os entes federados em matéria ambiental, iniciou-se no Congresso Nacional com um Projeto de Lei Complementar, apresentado pelo Deputado Sarney Filho, em 20 de fevereiro de 2003 – o PLP 12/2003<sup>71</sup>. Entretanto, o projeto somente foi efetivamente

<sup>69</sup> Basta ver que o artigo 12 do Decreto Federal nº 6.514/2008 substituiu os termos ao regulamentar o dispositivo, solucionando, ainda que de modo questionável, o problema.

<sup>70</sup> CARNEIRO, Ricardo. *Responsabilidade Administrativa Ambiental: Sua Natureza Subjetiva e os Exatos Contornos do Princípios do Non Bis In Idem*, p.603.

<sup>71</sup> Dados retirados do site da Câmara dos Deputados, relativos à tramitação do PLP 12/2003, disponíveis em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=104885>. Acesso em 14 dez. 2012.

transformado em lei – após inúmeras discussões e substitutivos – em novembro de 2011 (mais de oito anos depois).

Como já afirmamos anteriormente, a Lei Complementar nº 140/2011 veio atender a um anseio comum entre os especialistas, além, por certo, do Poder Público, de empreendedores e dos cidadãos em geral. Com ela deixa de existir o maior argumento para a atuação indiscriminada de todos os entes em matéria de fiscalização ambiental. A questão agora despertada passa a ser se, diante da nova disciplina legal, ainda é possível existir mais de um ente federado autuando o mesmo ato infracional. Parece-nos que a resposta a esta indagação é positiva. Vejamos agora o porquê.

A pretexto de estabelecer normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios naquilo que denomina “ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum” de proteção ao meio ambiente – artigo 1º, *caput*<sup>72</sup>–, a Lei Complementar acabou por conferir determinadas atribuições a cada um dos atores envolvidos. Outorgou a cada um destes entes funções bastante específicas, listadas nos artigos 7º, 8º e 9º. Nestes dispositivos, dentre outras “ações administrativas”, a lei definiu a figura competente para a promoção do licenciamento ambiental e para a execução da fiscalização sobre atividades e empreendimentos.

É relevante mencionar o licenciamento, pois a norma o vinculou à sistemática de fiscalização<sup>73</sup>. Assim, conferiu à União o dever de “exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente” tenha sido atribuída a ela – artigo 7º, inciso XIII<sup>74</sup>. Fez o mesmo com Estados e Municípios – artigo 8º, inciso XIII e artigo 9º, inciso XIII<sup>75</sup>. À primeira vista,

---

<sup>72</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum de proteção ao meio ambiente. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 dez 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm)> Acesso em 05 ago. 2012.

<sup>73</sup> Cabe salientar que o texto original não previa a vinculação entre licenciamento e fiscalização, que acabou vigorando com a Lei Complementar nº 140/2011 (é o que se verifica da redação original do PLP 12/2003, disponível em [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=114375&filename=PLP+12/2003](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=114375&filename=PLP+12/2003), acessado em 14 dez. 2012).

<sup>74</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum de proteção ao meio ambiente. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 dez 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm)> Acesso em 05 ago. 2012.

<sup>75</sup> Art. 8º São ações administrativas dos Estados: [...]

XIII – exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados; [...]

Art. 9º – São ações administrativas dos Municípios: [...]

XIII – exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município; [...]” (BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum de proteção ao

portanto, a Lei Complementar teria solucionado a questão do *bis in idem* de forma drástica, definindo campos de fiscalização para cada ente, conforme a competência para o licenciamento e excluindo os demais desta atividade.

A lei, porém, deve ser lida de forma sistemática<sup>76</sup>. Para compreendermos o real alcance destas regras é preciso buscar elementos mais adiante, no artigo 17. O dispositivo preceitua no *caput* caber ao

órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada<sup>77</sup>.

Já o parágrafo 2º prescreve que

Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis<sup>78</sup>.

Até aí nenhuma novidade em relação aos artigos antecessores. No entanto, o parágrafo 3º traz um recurso inesperado, diante da construção anterior da norma. Estabelece que

O disposto no *caput* deste artigo **não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*.**<sup>79</sup> (g. n.)

---

meio ambiente. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 dez 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm)> Acesso em 05 ago. 2012).

<sup>76</sup> Segundo Maximiliano, o processo sistemático de interpretação consiste em “comparar o dispositivo sujeito a exegese, com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto. Por umas normas se conhece o espírito das outras. Procura-se conciliar as palavras antecedentes com as conseqüentes, e do exame das regras em conjunto deduzir o sentido de cada uma” (MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, p. 104).

<sup>77</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum de proteção ao meio ambiente. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 dez 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm)> Acesso em 05 ago. 2012.

<sup>78</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum de proteção ao meio ambiente. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 dez 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm)> Acesso em 05 ago. 2012.

<sup>79</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum de proteção ao meio ambiente. Diário Oficial República Federativa do

Antes de avançarmos no exame do dispositivo, cabe efetuar uma breve contextualização, para ser possível, a partir daí, apresentar nossa leitura sobre o comando.

### 6.2.1. As peculiaridades que cercaram a redação do Artigo 17, parágrafo 3º, da Lei Complementar nº 140/2012

Em 16 de dezembro de 2009, mais de 6 (seis) anos depois da apresentação do PLP 12/2003, a Câmara dos Deputados o aprovou, com uma redação bastante diferente daquela que acabou vigorando, destacada no tópico anterior. Vale citar o texto do artigo 17, na versão final remetida ao Senado Federal<sup>80</sup>:

Art. 17. [...]

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, **sendo nulo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que não detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.**<sup>81</sup>

Já no Senado Federal, o texto da Câmara dos Deputados foi integralmente aprovado, com a apresentação de duas emendas de redação. Uma delas modificou este dispositivo para atribuir a redação efetivamente aprovada e constante da Lei Complementar nº 140/2011. Qual o motivo desta manobra? O Regimento Comum do Congresso Nacional, no seu artigo 135, assegura que a “*retificação de incorreções de linguagem, feita pela Câmara revisora, desde que não altere o sentido da proposição, não constitui emenda que exija sua volta à Câmara iniciadora*”<sup>82</sup>. Caso o Senado Federal entendesse ter alterado substancialmente o conteúdo da norma, deveria remeter o projeto novamente à Casa iniciadora – retardando, ainda mais, a aprovação do estatuto.

---

Brasil, Brasília, DF, 09 dez 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm)> Acesso em 05 ago. 2012.

<sup>80</sup> Texto do projeto de lei encaminhado pela Câmara dos Deputados ao Senado Federal, disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=728046&filename=RDF+1+%3D%3E+PLP+12/2003](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=728046&filename=RDF+1+%3D%3E+PLP+12/2003). Acesso em 14 dez. 2012.

<sup>81</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum de proteção ao meio ambiente. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 dez 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm)> Acesso em 05 ago. 2012.

<sup>82</sup> BRASIL. Congresso Nacional. *Regimento Comum: Resolução nº 1, de 1970-CN, (texto consolidado até 2010) e normas conexas*, p. 48.

A indagação agora passa a ser como o Supremo Tribunal Federal irá solucionar a questão, à medida que já foi proposta a Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 4.757, postulando a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 140/2011, dentre outros argumentos, por vício formal em razão da modificação do artigo 17<sup>83</sup>.

O relevante de todo este alarido é a própria discussão travada quando da apreciação da emenda de redação mencionada – verificada no Diário do Senado Federal do dia 27 de outubro de 2011<sup>84</sup>. A interpretação conferida pelos Senadores, a despeito da suposta inconstitucionalidade da alteração redacional do artigo, demonstra que os parlamentares acreditavam estar aprovando um mecanismo de solução para eventuais conflitos entre autos de infração incidentes sobre o mesmo fato. Segundo o Senador Randolfe Rodrigues “*havia algo que anteriormente era nulo e que passa a ser permitido pela modificação*”<sup>85</sup>. Embora reconheça alguns problemas na nova redação, o Senador Rodrigo Rollemberg identificou uma melhora “ *muito grande*”<sup>86</sup> com a emenda, pois a redação da Câmara era “*catastrófica*”, eis que, com ela, “*poderíamos fechar o IBAMA*”<sup>87</sup>. Por fim, a Senadora Kátia Abreu afirma: “*Nós precisamos ter uma opção. Duas multas no mesmo lugar, qual vai prevalecer? O pacto federativo. Nós precisamos que prevaleça [...] aquele que deu o licenciamento*”<sup>88</sup>.

Em suma, para nós, a mudança promovida pelo Senado Federal veio apenas para reforçar a ideia de que todos podem atuar, estabelecendo apenas uma regra de solução de conflito entre autuações concorrentes. Isto ficou evidenciado quando a Casa Legislativa retirou do texto a “*nulidade*” dos autos de infração lavrados pelo

---

<sup>83</sup> Os pareceres da Advocacia Geral da União, da Advocacia do Senado Federal e do Ministério Público Federal apontam a **constitucionalidade** formal do dispositivo, manifestando-se contrariamente ao pleito apresentado na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 4757– é o que se verifica do processo eletrônico, disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4224704>. Acesso em 14 dez. 2012.

<sup>84</sup> BRASIL. Senado Federal. *Diário do Senado Federal* nº 181. Brasília: Distrito Federal, 18 out. 2011, disponível em: <http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=27/10/2011&paginaDireta=44195>. Acesso em 14 dez. 2012.

<sup>85</sup> BRASIL. Senado Federal. *Diário do Senado Federal* nº 181. Brasília: Distrito Federal, 18 out. 2011, p. 44204, disponível em <http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=27/10/2011&paginaDireta=44195>. Acesso em 14 dez. 2012.

<sup>86</sup> BRASIL. Senado Federal. *Diário do Senado Federal* nº 181. Brasília: Distrito Federal, 18 out. 2011, p. 44207, disponível em <http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=27/10/2011&paginaDireta=44195>. Acesso em 14 dez. 2012.

<sup>87</sup> BRASIL. Senado Federal. *Diário do Senado Federal* nº 181. Brasília: Distrito Federal, 18 out. 2011, p. 44207, disponível em <http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=27/10/2011&paginaDireta=44195>. Acesso em 14 dez. 2012.

<sup>88</sup> BRASIL. Senado Federal. *Diário do Senado Federal* nº 181. Brasília: Distrito Federal, 18 out. 2011, p. 44207, disponível em <http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=27/10/2011&paginaDireta=44195>. Acesso em 14 dez. 2012.

ente que não possua competência para autorizar ou licenciar. Ao contrário da “nulidade” – que incorpora um sentido de exclusão dos demais atores –, a norma utilizou a “prevalência” – incluindo-os, mas conferindo certa racionalidade na sua atuação<sup>89</sup>.

### 6.2.2. Um significado possível ao Artigo 17, parágrafo 3º, da Lei Complementar nº 140/2012

A partir da leitura proposta neste trabalho, o intuito da lei é inequívoco: estabelecer a quem compete **primordialmente** efetuar a fiscalização, mas sem afastar a competência dos demais entes. Em verdade, a primeira parte do artigo 17, § 3º, reconheceu a possibilidade de autuações provenientes de mais de um ente sobre o mesmo fato – “o disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização”<sup>90</sup>. Tanto é assim que na segunda parte apresenta uma possível solução para o problema – prevalecerá “o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput”. A grande celeuma agora está em como interpretar esta regra que, a despeito de propor uma saída ao *bis in idem*, gerou outros tantos problemas para o intérprete.

No mais, não parece haver outra leitura possível para o dispositivo. Se não fosse este o objetivo do legislador, certamente não haveria necessidade do comando trazido no § 3º. Quisesse afastar completamente a possibilidade de atuação do ente **sem** competência para licenciar ou autorizar, não teria inserido esta disposição.

Neste contexto, vale mencionar uma interpretação conferida ao artigo 17, lançada em *amicus curiae* apresentado pela Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente nos autos da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 4757, defendendo a constitucionalidade integral da Lei Complementar nº 140/2011<sup>91</sup>. No documento, embora se afirme a possibilidade de fiscalização nos três níveis da Federação, defende-se que a competência para autuação segue a competência para autorizar ou licenciar **em todos os casos**. Assim, os entes sem esta atribuição poderiam fiscalizar, mas estariam limitados à imposição de medidas acautelatórias e à posterior comunicação ao órgão competente – consoante regra esculpida no § 2º, do artigo 17.

---

<sup>89</sup> Vale ressaltar mais uma vez: não estamos nos propondo a discutir a constitucionalidade da alteração redacional promovida pelo Senado, mas discutindo o dispositivo em si e a sua possível interpretação.

<sup>90</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum de proteção ao meio ambiente. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 dez 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm)> Acesso em 05 ago. 2012.

<sup>91</sup> Informações extraídas do processo eletrônico, disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizador-pub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4224704>. Acesso em: 19 dez. 2012

Com base nesta interpretação, afirmam que o § 3º não permitiria a existência de mais de um auto de infração lavrado por entes distintos em razão do mesmo fato, pois quando o comando fala em “prevalência” faria referência à predominância de um auto de infração sobre medidas acautelatórias.

Discordamos veementemente desta interpretação. Conquanto possa haver na doutrina mais recente uma diferenciação entre medida de polícia e sanção de polícia, a Lei Federal nº 9.605/1998 definiu diversas medidas acautelatórias como **sanções** administrativas. Vale dizer que **legalmente** algumas providências administrativas destinadas a evitar, mitigar ou cessar o dano ambiental foram consideradas como sanções administrativas – artigo 72<sup>92-93</sup>.

Nesse ponto, cabe mencionar a lição de Carvalho Filho:

Modernamente, tem sido feita – corretamente, diga-se de passagem – distinção entre sanções de polícia e medidas de polícia. Sanções são aquelas que espelham uma punição efetivamente aplicada à pessoa que houver infringido a norma administrativa, ao passo que medidas são as providências administrativas que, embora não representando punição direta, decorrem do cometimento de infração ou do risco em que esta seja praticada. **Em algumas circunstâncias, a mesma conduta administrativa pode caracterizar-se como uma ou outra modalidade, sempre considerando o que a lei tiver previsto para enfrentar a referida situação.** É o caso, para exemplificar, da interdição de estabelecimento: tanto pode ser um ato punitivo direto pela prática de infração grave, como pode ser medida administrativa, adotada em face da prática de infração para a qual a lei previu sanção direta.<sup>94</sup> (grifo nosso)

Por serem consideradas sanções – **conforme definição legal** –, exige-se para sua imposição o devido **auto de infração** e o conseqüente processo administrativo – no qual se assegurará ao autuado o exercício das suas prerrogativas constitucionais de defesa. Não obstante o esforço em diferenciá-las conceitualmente, sobretudo diante da redação trazida pelo artigo 101 do Decreto Federal nº 6.514/2008<sup>95</sup>, há de se

---

<sup>92</sup> BRASIL. Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 fev 1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm)> Acesso em: 19 dez. 2012.

<sup>93</sup> São elas: a apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividades.

<sup>94</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, p. 101/102 (2009).

<sup>95</sup> O artigo 101 do Decreto Federal nº 6.514/2008 reproduz algumas sanções administrativas, assim definidas pela Lei Federal nº 9.605/1998, e as define como “medidas administrativas”. Para nós, este manobra não tem o condão de afastar a natureza conferida por lei (Cf. BRASIL. Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente.

reconhecer o tratamento dado pela lei. Deste modo, ao contrário daquilo afirmado no *amicus curiae*, na prática falar-se-á na prevalência de um auto de infração sobre outro auto de infração anteriormente lavrado. Quem defende o contrário contraria determinação legal e ignora a prática das autuações administrativas<sup>96</sup>.

Por outro lado, fosse o intuito da norma limitar as autuações exclusivamente ao órgão competente para licenciar ou autorizar, o dispositivo teria afastado expressamente a possibilidade de autuação dos entes sem tal atribuição, como fazia a redação original da Câmara dos Deputados<sup>97</sup> – previa-se a **nulidade** do auto lavrado por ente incompetente. Quando se modificou este sentido, a norma trouxe de volta a possibilidade de autuações pelos três entes, valendo-se apenas de um critério para solução de eventuais conflitos.

Por fim, assumir que o § 3.º permite a fiscalização de todos os entes, mas limita a atuação à aplicação de “medidas acautelatórias”, seria contraditório em si mesmo, pois a norma teria admitido o mais – a fiscalização –, mas não teria dado os instrumentos para tanto. Tal interpretação seria desprovida de resultado prático e tornaria a norma absolutamente ineficaz – não é razoável imaginar uma operação de fiscalização de órgão sem atribuição para licenciar ou autorizar, com movimentação de toda a máquina administrativa, se, ao final, ele somente poderá impor medidas acautelatórias e comunicar o órgão competente.

Permitir a todos exercer plenamente a atribuição de fiscalização, autuando as infrações ambientais, em nada contraria o espírito da Lei Complementar nº 140/2011, porque ela estabeleceu um critério de prevalência dos autos de infração eventualmente conflitantes e principalmente porque, ao organizar as competências comuns, trouxe instrumentos para possibilitar a cooperação entre os diversos atores. Mais do que definir regras estanques de competência fiscalizatória, a Lei Complementar desejou dos atores envolvidos nestas tarefas a cooperação e o diálogo, de modo a solucionar eventuais conflitos decorrentes de autuações sobrepostas.

Neste quadro, indagará o mais atento: então qual é o sentido do artigo 17, parágrafo 2º? Dois seriam os principais. O primeiro é a possibilidade de o ente sem competência primária para fiscalizar limitar-se a aplicar as sanções necessárias para evitar, cessar ou mitigar a degradação ambiental, comunicando em seguida o órgão competente, deixando de aplicar outras eventuais sanções – situação na qual não será possível falar-se em prevaricação, improbidade ou mesmo falta funcional. O segundo

---

Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 jul 2008. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm)> Acesso em: 19 dez. 2012).

<sup>96</sup> No Estado de São Paulo sanções como a de embargo são aplicadas no próprio auto de infração que reconhece a infração administrativa.

<sup>97</sup> Alterada posteriormente no Senado Federal, como afirmado no item anterior.

diz respeito à possibilidade, conferida pelo dispositivo, de se adotar medidas de efeitos práticos definitivos – como a demolição ou a destruição de produtos –, mesmo se o ente não tiver a competência primária. Nestes casos será incabível falar em prevalência de auto de infração, pois o resultado da primeira sanção já estará consumado, não aceitando retorno ao *status quo ante*<sup>98</sup>.

### 6.2.3. Lei Complementar nº 140/2011: A solução de todos os problemas?

Não, a Lei Complementar nº 140/2011 definitivamente não representa a solução de todos os problemas para as autuações concorrentes. Inegável, porém, ter trazido uma diretriz de enfrentamento da maior parte deles, cabendo ao intérprete construir as respostas exigidas pelas peculiaridades de cada concreto. Decerto, a norma comportará inúmeras alternativas quando da atribuição de sentido aos seus preceitos. Neste trabalho apresentaremos uma das leituras possíveis da lei, reconhecendo, desde já, a existência de inúmeros outros caminhos<sup>99</sup>.

Há, aqui também, uma premissa a ser fixada, tendo em vista toda a base teórica trilhada até este momento. Esta asserção pode ser sintetizada na seguinte fórmula: há um sentido maior para o conjunto de regras voltadas à fiscalização contidas na Lei Complementar nº 140/2011, em especial no artigo 17, § 3.º. Este comando não foi inserido sem propósito na lei, ao contrário, há uma escolha legislativa clara. O legislador poderia ter circunscrito a competência de fiscalização exclusivamente a um ou outro ente, conforme a atividade fiscalizada<sup>100</sup>, mas não o fez. Cuidou de manter competência a todos, estabelecendo um critério de prevalência dos autos de infração. Fez com isto uma espécie de escala de prioridade na definição do ente fiscalizador – um com competência primária (ente com atribuição de fiscalização ou licenciamento) e os demais com competência subsidiária. Esta orientação o aplicador deve ter sempre em vista, sob pena de, a pretexto de interpretar, acabar por alterar sobremaneira a finalidade e próprio sentido da norma posta<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> Avançaremos mais neste ponto nos capítulos subsequentes.

<sup>99</sup> Neste ponto cabe ressaltar a escassez de doutrina sobre a recente lei.

<sup>100</sup> Trouxemos nos capítulos anteriores a posição do Supremo Tribunal Federal, afirmando que a competência comum não impõe a execução das atividades simultaneamente pela três entidades federativas, conforme os termos da lei complementar prevista pelo parágrafo único do artigo 23. A doutrina, mesmo de forma não unânime, também advoga a viabilidade de se limitar a atuação dos entes, por meio do estabelecimento de campos claros de competência.

<sup>101</sup> Ora, “o elemento literal, a letra da lei, constitui sempre ponto de referência obrigatório para a interpretação de qualquer norma, seja constitucional, infraconstitucional ou até mesmo de índole contratual”. BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*, p. 182.

Tendo isto em vista, passemos a analisar o dispositivo mais detidamente, com foco nos problemas práticos dele decorrentes, com o fim de apontar soluções, sempre tendo como norte a síntese do comando – havendo autuações efetuadas por entes distintos, sobre o mesmo fato, prevalecerá o auto lavrado pelo órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização.

A grande peculiaridade das autuações concorrentes é que, embora decorrentes do mesmo fato, podem acontecer em momentos distintos ou mesmo terem processos com duração também diferentes. Isto trará consequências relevantes na solução de cada concreto. Pode ocorrer, não raro, de o infrator ser autuado por um ente, ter uma sanção aplicada – como a multa, v.g. – e, posteriormente, ser novamente autuado. O que fazer em casos como este?

Nos termos do artigo 17, parágrafo 3º, da Lei Complementar nº 140/2011, se **quem primeiro autuou** for o órgão competente para licenciar ou autorizar a atividade, não restarão grandes problemas. Quando da segunda autuação, o autuado, em defesa, apontará para a autoridade administrativa o primeiro auto de infração, demonstrando que a competência subsidiária, naquele caso, não deverá prevalecer. Não é necessário sequer que o primeiro auto de infração esteja definitivamente constituído – pode, por exemplo, estar com recurso pendente de julgamento. A mera existência do auto demonstra que o ente com a competência “primária” de fiscalização efetivamente atuou, esgotando a necessidade de um segundo ente movimentar sua máquina<sup>102</sup>. Ora, a lei fala em prevalência do **auto de infração**, não da infração ou da sanção administrativa. Em casos como este, no qual não haja ainda um procedimento findo, admite-se, até mesmo, que o infrator tenha sua defesa acolhida no mérito e nem mesmo subsista a infração – mesmo aí ele terá sido autuado e aquele auto terá prevalecido, obstando novas cominações em face daquele fato.

---

<sup>102</sup>O Ministério Público Federal, na manifestação proferida nos autos da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 4757, defende que a prevalência do auto de infração lavrado pela autoridade com competência para licenciar ou autorizar somente se dê quando o ato seja **suficiente para cessar ou impedir o dano ambiental**. Vale dizer: para o Parquet, é forçoso não apenas exercer a competência de fiscalização, mas exercer de forma adequada. Particularmente discordamos deste ponto. Havendo problemas na constituição do auto de infração, caberá aos órgãos de controle – como é o Ministério Público – e a eventuais interessados promoverem a responsabilização dos agentes envolvidos e **a anulação do ato**, até mesmo por desvio de finalidade. Porém, não é em razão de possíveis – e hipotéticos – desvios que poderá se impor uma interpretação como esta. Os equívocos e as irregularidades devem ser combatidos na seara adequada. (Informações extraídas do processo eletrônico, disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4224704>. Acesso em 14 dez. 2012)

Os pareceres da Advocacia Geral da União, da Advocacia do Senado Federal e do Ministério Público Federal apontam a **constitucionalidade** formal do dispositivo, manifestando-se contrariamente ao pleito apresentado na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 4757 – é o que se verifica do processo eletrônico, disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4224704>. Acesso em: 14 dez. 2012.

A dificuldade repousa na situação oposta: se quem primeiro autuou **não** é o órgão competente para licenciar ou autorizar. Aqui, certamente, acontecerá grande parte dos debates, sobremaneira se a sanção cominada for a de multa – por envolver valores em pecúnia – ou uma sanção considerada irreversível, em razão do resultado prático gerado – como é caso da sanção de demolição ou destruição do produto. Vale destacar que as demais sanções listadas no artigo 72 da Lei Federal nº 9.605/1998 tendem a não gerar a mesma celeuma, pois podem facilmente ser revertidas<sup>103</sup>.

Igualmente nestes casos, para nós, a norma é inequívoca: prevalecerá o segundo auto de infração, desde que lavrado por quem detenha a competência, em razão da absoluta clareza do comando normativo.

Nessa configuração, alguns desdobramentos também devem ser considerados. Caso o primeiro auto de infração ainda não esteja definitivamente constituído – com um processo administrativo pendente – caberá ao autuado informar à autoridade administrativa sobre a existência desta nova autuação. A ação pode ser efetuada dentro de seus prazos específicos de defesa, ou por mera petição, consoante regra esculpida na Constituição Federal – artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”<sup>104</sup>. Caso o primeiro auto de infração esteja já constituído, o caminho será muito parecido. Deverá buscar o cancelamento do auto junto ao ente sem competência primária para fiscalizar ou licenciar, porque assim a lei determina, quando fixa o critério de prevalência. Em tal situação, valores eventualmente pagos em razão da sanção de multa deverão ser restituídos pela Administração, por haver fundamento legal para tanto.

Parece-nos, porém, haver um limite temporal para esta segunda autuação, seja ela efetuada por aquele detentor de competência para licenciar ou autorizar ou por aquele sem competência: a prescrição. Esgotado o prazo prescricional, sem que a Administração tenha apurado a prática de infração administrativa, não haverá mais como se falar em aplicação da regra trazida no artigo 17, parágrafo 3º, da Lei

---

<sup>103</sup> Dentre aquelas passíveis de reversão podemos mencionar: advertência; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; suspensão parcial ou total de atividades; e restritiva de direitos.

<sup>104</sup> **Constituição Federal de 1988:**

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

[...]” (BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso em 05 ago. 2012).

Complementar nº 140/2011. Prevalecerá a primeira autuação, pois a segunda sequer existirá validamente, em razão da extinção de pretensão punitiva do Estado.

Críticos dirão que a interpretação conferida ao artigo 17 poderia ferir o princípio da segurança jurídica, à medida que o autuado não sabe se determinada autuação será futuramente mantida ou não. Ousamos discordar desta vertente, pois, agora, o cidadão conhece de antemão a regra do jogo. No passado, ficava à mercê das múltiplas autuações, sem saber, ao certo, como proceder. Deparava-se com inúmeras teses jurídicas, cada uma em um sentido, e via, no mais das vezes, sua demanda parar no Judiciário. Cada ente federativo, antes da Lei Complementar nº 140/2011, poderia defender o seu auto de infração, independentemente da existência de outros. A única exceção era a multa aplicada pela União, nos exatos termos do artigo 76 da Lei Federal nº 9.605/1998, já mencionado anteriormente. Não havia, portanto, apontamento de solução definitiva. Naquele cenário, sim, havia absoluta insegurança para o autuado. A regra de hoje pode não ser a melhor, mas traz um caminho para a resolução das infrações justapostas. Ademais, ainda que o infrator só venha a ser autuado pelo ente competente primariamente em um segundo momento, terá seus direitos assegurados, por exemplo, mediante devolução de eventuais valores pagos.

Adotar outra interpretação seria tornar letra morta o texto legal e contrariar a finalidade do diploma normativo atribuída pelo legislador<sup>105</sup> e, principalmente, extraída da Constituição Federal, no artigo 23, parágrafo único. Não nos parece haver, neste mecanismo, qualquer vício de inconstitucionalidade material<sup>106</sup> que imponha uma leitura diferenciada, relativizando o seu sentido.

Também não se pode esvaziar o comando normativo sob o argumento de um enfraquecimento do IBAMA, ente competente para fiscalizar no âmbito da União. Alega-se, aqui e acolá, ter se reduzido drasticamente o campo de atuação da autarquia federal, talvez o ente mais bem estruturado em âmbito nacional para este fim; porém, com base nesta simples alegação, não é possível impor uma interpretação voltada exclusivamente a favorecer a prática da autarquia. Quem assim pensa incorre em equívoco de duas ordens. Em primeiro lugar, traz a constatação de um problema prático decorrente da aplicação da lei para contrapor interpretação jurídica. Esta questão factual, concreta, merece ser tratada em outra seara. Se o órgão competente não exerce corretamente sua atribuição, deverá sofrer as ações pertinentes dos órgãos de controle – como é o Ministério Público, v. g.. Se isso não for suficiente, caberá ao legislador alterar esta sistemática, modificando a lei – trata-se de escolha política legítima do Poder Legislativo, embora dela possamos discordar. Osório, embora

---

<sup>105</sup> Como se pôde notar nas discussões travadas no Senado Federal, quando da aprovação da lei, mencionada em capítulo deste trabalho.

<sup>106</sup> Como já apontamos, discutir-se-á no Supremo Tribunal Federal se há na redação do artigo 17, parágrafo 3º, algum vício de inconstitucionalidade formal, em razão da mudança do texto na Casa revisora, sem retorno à Casa iniciadora.

discorrendo sobre outro ponto, critica o uso da ideologia como forma de impor uma interpretação, quando na verdade o problema encontra-se na má gestão pública de instituições de controle. E afirma:

Pensar num plano ideal de funcionamento das Instituições, a partir de reformas políticas possíveis, talvez seja uma alternativa mais idônea e factível do que suportar essas estruturas arcaicas (em muitos aspectos relevantes) do Poder Executivo e, em medidas distintas, de outras Instituições e legitimá-las através de discursos normativos inflamados, cheios de aparente idealismo contra nichos históricos de impunidades. **Há que se ter cautela para que o idealismo não se transforme em ingenuidade ou que o discurso jurídico não seja instrumentalizado por interesses obscuros**<sup>107</sup>.

Em segundo lugar, quem assim pensa ignora o principal sentido da norma: se apresenta diretriz voltada ao autuado, também apresenta – talvez até em maior medida – diretriz ao Poder Público, de cooperação. Este ponto, em especial, merece maior atenção.

Como afirmamos, mais do que distribuir competências, o artigo 23 instituiu verdadeira diretiva voltada à cooperação entre os entes federativos. Tal espírito é não só o fundamento da Lei Complementar nº 140/2011, como também constitui parte do seu corpo de normas. O artigo 4º listou diversos instrumentos voltados à cooperação e o artigo 5º possibilitou ao ente federativo, até mesmo, delegar a execução de ações administrativas de sua alçada. O objetivo da lei complementar nunca foi o de estabelecer separações estanques de competências, mas, em verdade, de racionalizar a execução das atividades ligadas à proteção do meio ambiente. Cabe aos atores envolvidos sentarem à mesa e efetivarem um diálogo sério e constante, no qual se estabeleçam linhas e campos claros de atuação. Nesta seara será possível – e também legítimo – considerar eventuais deficiências de um ou outro, ou mesmo as potencialidades de outros tantos. Esta é a melhor saída para se evitar atuações sobrepostas. Com estes instrumentos de cooperação também se permite imaginar o estabelecimento de uma comunicação contínua entre os entes envolvidos na fiscalização – com a plena troca de informações –, de modo a possibilitar ao agente público ter conhecimento prévio sobre a lavratura de um auto ou mesmo, diante da constatação de uma infração, noticiá-la imediatamente ao órgão competente primariamente para fiscalizar. Assim, antes de utilizar o suposto enfraquecimento do IBAMA como argumento para criticar a lei, é preciso compreender o seu verdadeiro intuito.

Não se diga, ainda, que a competência de fiscalização mencionada pela norma seria atinente apenas às atividades já efetivamente licenciadas ou autorizadas. O texto normativo é bastante claro neste sentido ao restringir a fiscalização às *“atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente,*

---

<sup>107</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*, p. 284.

*for cometida*<sup>108</sup>, em cada caso, à União, aos Estados e aos Municípios. Vale dizer que a Lei Complementar atrela a competência de fiscalização a outro conjunto de competências – de autorizar ou licenciar, mas não a um ato administrativo específico – a autorização ou a licença.

Dirão os mais atentos que o artigo 17, *caput*, fala em competência para fiscalizar o empreendimento ou atividade “licenciada ou autorizada”, transmitindo um sentido de que a regra ali esculpida valeria somente para aqueles empreendimentos e atividades detentoras do ato administrativo – a licença ou a autorização. Esta interpretação deve, porém, ser prontamente atacada, por ignorar o sentido da norma, se lida sistematicamente. Ora, os artigos 7º, inciso XIII; 8º, inciso XIII; e 9º, inciso XIII, utilizaram técnica redacional absolutamente distinta ao inaugurarem a disciplina da fiscalização; como dito, vincularam a atividade a outro conjunto de competências, não a uma atividade específica ou a um ato administrativo. O mesmo pode ser afirmado quanto ao parágrafo 3º do próprio artigo 17. O comando ali contido fala na prevalência do auto lavrado pelo órgão “que detenha a **atribuição** de licenciamento ou autorização”, não ao órgão que tenha efetivamente licenciado ou autorizado. A leitura conjunta da norma leva à conclusão de que a regra de competência fiscalizatória vale independentemente de a atividade já ter sido licenciada ou autorizada, bastando possuir em tese a competência, ainda que não exercida. Ademais, quisesse vincular a regra de fiscalização apenas aos empreendimentos e atividades já licenciados ou autorizados, a norma teria reduzido efeito concreto, deixando de atender à sua finalidade essencial de evitar conflitos e racionalizar a atuação administrativa. Grande parte das autuações ocorre em face de situações nas quais ainda não há os referidos atos administrativos.

Cabe, por fim, trazer ao debate algumas peculiaridades da norma.

Em primeiro lugar, a competência dos Municípios para licenciar não está definida de antemão pela Lei Complementar nº 140/2011. Segundo o artigo 9º, inciso XIV, alínea “a”, caberá aos Municípios licenciar as atividades cujos impactos sejam de âmbito local, nos termos de tipologia definida pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente. Assim, em razão da vinculação prevista pelo estatuto, a competência de fiscalização dos Municípios também dependerá desta deliberação dos colegiados estaduais para ser definida.

Em segundo lugar, há também as situações de licenciamento “supletivo”, instaurado em caso de decurso de prazo para manifestação do órgão ambiental – artigo 14, parágrafo 3º, da Lei Complementar nº 140/2011 – e quando inexistir órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no ente federativo competente – artigo 15, da Lei Complementar nº 140/2011. Outra possibilidade de deslocamento

---

<sup>108</sup> Mesma redação contida nos artigos 7º, inciso XIII; 8º, inciso XIII; e 9º, inciso XIII, todos da Lei Complementar nº 140/2011.

de competência é a delegação da execução de atividades administrativas previstas na lei complementar – inclusive as de licenciamento e autorização – a outro ente federativo, autorizada pelo artigo 5º da norma. Parece-nos, em casos como este, que a competência primária para fiscalizar também se desloca, vale dizer que todos podem fiscalizar, mas havendo conflito, prevalecerá o auto lavrado por quem detiver a competência supletiva ou delegada.

Esta leitura decorre da própria busca do elemento teleológico no processo interpretativo – a finalidade da lei. “*O espírito da norma há de ser entendido de modo que o preceito atinja completamente o objetivo para o qual a mesma foi feita*”<sup>109</sup>. Ora, a ideia de atrelar a fiscalização ao licenciamento explica-se por uma razão irrefutável, o fato de o ente licenciador ou autorizador possuir maiores informações sobre aquela determinada situação. E não é só. Se um ente já licenciou ou habitualmente licencia atividades como a fiscalizada, certamente terá mais subsídios técnicos para avaliá-las. Portanto, há, nesta interpretação também, um objetivo de racionalizar a atuação do Poder Público, como é toda a estrutura da norma.

Por fim, se a questão da multa está equacionada, ainda restaria indagar sobre as sanções irreversíveis citadas alhures. Quando mencionamos tais sanções, o fizemos por ser o seu resultado, no mais das vezes, de recuperação impossível – demolição de uma casa construída em área protegida, sem licença, v.g. No caso das sanções concorrentes, o problema se instauraria se a primeira sanção fosse uma pena irreversível, aplicada por ente sem a competência primária, pois mesmo diante do posterior cancelamento este auto de infração já teria gerado efeitos inalteráveis. Se o espaço fosse voltado para uma recomendação, o melhor seria que somente o ente com competência primária aplicasse tal sanção, ou, sendo aquele com competência subsidiária, comunicasse o primeiro para a adoção das medidas necessárias, até como forma de prestigiar a orientação central da norma já referida, a cooperação.

A prática, porém, nem sempre será assim. A Lei Complementar nº 140/2011 traz a resposta para tal problema, mesmo sem o fazer explicitamente. O artigo 17, parágrafo 2º, assegura ao ente federativo com conhecimento do fato a prerrogativa de determinar medidas para evitar, cessar ou mitigar a degradação da qualidade ambiental. Conjugue-se esta regra ao comando do parágrafo 3º – pelo qual todos os entes podem fiscalizar – e temos as sanções de demolição e destruição como medidas voltadas ao atendimento do disposto no parágrafo 2º. Assim, a norma teria autorizado que o ente, mesmo sem competência primária, adote aquelas sanções, pois sempre destinadas a combater práticas causadoras de degradação da qualidade ambiental. Com a demolição se interrompe ou se mitiga uma degradação e com a destruição do produto se evita a degradação, à medida que serve como desestímulo a práticas

---

<sup>109</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 19. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 125.

semelhantes. Com isto, prevaleceria o auto lavrado posteriormente, porém, a primeira sanção, cujos efeitos práticos já teriam ocorrido, não demandaria sua reversão.

#### **6.2.4. Os casos não abrangidos pela regra do Artigo 17, § 3º, da Lei Complementar nº 140/2011**

Antes de finalizar, cabe destacar uma última peculiaridade: os casos não abrangidos pela regra do artigo 17, parágrafo 3º, da Lei Complementar nº 140/2011. Como já dissemos, a norma não solucionou todos os problemas relacionados às autuações múltiplas. Duas situações merecem destaque neste particular. A primeira é identificada quando há duas autuações pelo mesmo fato e nenhuma delas é efetuada pelo ente com competência primária para fiscalizar. A segunda ocorre quando a infração, explícita ou implicitamente, não envolve atividade passível de licenciamento ou autorização.

Recorremos aos exemplos para bem ilustrar tais circunstâncias. No primeiro caso, imaginemos um dano causado à Unidade de Conservação Federal e aquela ação é autuada por Município e Estado. No segundo caso, imaginemos uma autuação por caçar no Estado de São Paulo, violando a regra trazida pelo artigo 24 da Resolução SMA nº 32/2010 – a caça é vedada pela Constituição do Estado de São Paulo, nos termos do artigo 204. Portanto, tal atividade, de caça, não é passível de ser autorizada ou licenciada. Como solucionar tais problemas se a regra do artigo 17, parágrafo 3º, não os resolve?

É por esta razão que entendemos não estar revogado tacitamente o artigo 76 da Lei Federal nº 9.605/1998 – a Lei Complementar nº 140/2011 não abarcou todas as hipóteses de concorrência de infrações. Assim, diante da não incidência da lei complementar devemos nos voltar ao antigo comando da Lei Federal nº 9.605/1998.

Entretanto, esta regra possui problemas, como já apontamos neste capítulo. Mesmo aplicável excepcionalmente, esbarraria em uma dificuldade: o dispositivo versa sobre a concorrência de multas aplicadas pela União, de um lado, e pelos Estados ou Municípios, de outro. Não há nenhuma menção à concorrência de sanções entre Estados e Municípios. Ademais, restringe-se à sanção de multa. Restaria, ainda assim, os demais casos, quando a sanção envolvida não for a da multa e mesmo quando as autuações concorrentes forem entre Estado e Município.

A solução para tais casos repousa, na posição por nós encampada, nos próprios princípios do Direito Administrativo Sancionador. Como afirmado, o princípio do *non bis in idem* não só é reconhecido por grande parcela da doutrina, como aplicado pelos Tribunais Superiores em procedimentos administrativos sancionadores. Há, portanto, um norte para fixar a infração prevalente, bastando definir o momento em que o princípio incidirá, na falta de uma determinação legal neste sentido. Havendo

uma infração definitivamente constituída – vale dizer, findo o processo administrativo decorrente do auto lavrado –, com um ato jurídico perfeito, surgirá uma barreira para a nova autuação. É neste exato instante que o princípio emergirá e obstará a constituição da segunda autuação, evidentemente exigindo para tanto que a primeira tenha sido validamente reconhecida – por órgão competente, investido daquela prerrogativa – e seja regular, respeitando as regras procedimentais e princípios incidentes na matéria. Esta interpretação, aliás, é a mesma adotada na já referida súmula 19 do Supremo Tribunal Federal, ao vedar a segunda punição no processo administrativo disciplinar<sup>110</sup>.

O mais crítico dirá que esta visão contraria o sentido trazido pela Lei Complementar nº 140/2011 – e por nós defendido –, pois, o princípio do *non bis in idem* para a norma não obsta a segunda autuação, mas apenas apresenta uma resposta estatal no sentido de apontar qual o auto de infração prevalecerá. Não há qualquer incompatibilidade entre estas visões. Na situação versada pelo artigo 17, parágrafo 3º, da Lei Complementar nº 140/2011, o legislador deu contornos concretos para o princípio do *non bis in idem*, sem afastar sua incidência. “É possível à jurisprudência criar regras processuais ou procedimentais que potencializem o *non bis in idem* [...] independentemente de previsões em textos legais ou constitucionais”<sup>111</sup>. Porém, é “igualmente possível a intermediação legislativa no detalhamento das formas procedimentais para discussão e alegação do *non bis in idem* [...]”<sup>112</sup>.

Quando o legislador não apresenta um critério, parece-nos que o princípio do *non bis in idem* surge como verdadeira barreira à segunda autuação estatal. Se em princípio todos os entes possuem competência para fiscalizar e a lei complementar que poderia delimitá-la não o fez em determinadas situações, é o princípio do *non bis in idem* que servirá de parâmetro para a definição do auto prevalente<sup>113</sup>.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seria absolutamente despiendo reproduzir, em forma de tópicos resumidos, as conclusões lançadas ao longo do texto. Como palavra final, cabe salientar que mesmo um estudo aprofundado, de ponto bastante específico das infrações

---

<sup>110</sup> Por certo a súmula vigora de longa data, desde 1963, razão pela qual devemos emprestar um sentido ao seu comando, mas sem nos desprendermos da realidade constitucional e legal atualmente vigente no Brasil.

<sup>111</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*, p. 287.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 287.

<sup>113</sup> Este entendimento tem como seus principais pontos de sustentação a súmula nº 19 do Supremo Tribunal Federal e o critério temporal. Reconhecemos, entretanto, que em matéria ambiental poderá haver uma tendência para utilização do princípio da subsidiariedade, o que significaria na prática critério muito semelhante àquele trazido pelo artigo 76 da Lei Federal nº 9.605/1998.

ambientais, pode não ser suficiente para esgotar o tema, sobretudo diante do grande número de situações fáticas colocadas diante do intérprete. A nossa proposta de enfrentamento destas questões não busca ser definitiva. Pretende, em verdade, ser mais uma contribuição para o debate, ainda não acabado sobre o tema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Vitor Morais de. *Sanções Administrativas no Código de Proteção e Defesa do Consumidor*. Dissertação de Mestrado. Direitos Difusos e Coletivos. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em [http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=2085](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2085). Acesso em 17 de mar. 2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Comentários ao Decreto nº 6.514/2008*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

\_\_\_\_\_. *Direito Ambiental*. 14. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2010.

ATALIBA, Geraldo. Leis Nacionais e Lei Federais no Regime Constitucional Brasileiro. In: PRADE, Péricles. *Estudos Jurídicos em Homenagem a Vicente Ráo*. São Paulo: Resenha Universitária, 1976.

BARCELOS, Ana Paula de. *Controle Social, Informação e Estado Federal. A Interpretação das Competências Politico-administrativas Comuns*. Disponível em <http://jurisnet.com.br/artigos/apb01.pdf>. Acesso em 07 jul. 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 3. ed., São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BELTRÃO, Antônio F. G. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Método, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. *Regimento Comum: Resolução nº 1, de 1970-CN, (texto consolidado até 2010) e normas conexas*. Brasília: Congresso Nacional, 2011. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegComum\\_Normas\\_Conexas.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegComum_Normas_Conexas.pdf). Acesso em: 14dez. 2012.

CARNEIRO, Ricardo. Responsabilidade Administrativa Ambiental: Sua Natureza Subjetiva e os Exatos Contornos do Princípios do Non Bis In Idem. In: WERNEK, Mário; SILVA, Bruno Campos; MOURÃO, Henrique A.; MORAES, Marcus Vinicius Ferreira de; OLIVEIRA, Walter Soares. (coord.). *Direito Ambiental visto por nós advogados*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

---

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

\_\_\_\_\_, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DINO NETO, Nicolao. *Introdução ao Estudo das Infrações Administrativas Ambientais*. In: Revista dos Tribunais On-Line – Revista de Direito Ambiental. São Paulo: n° 62, abril-junho, 2011. Disponível em <<http://www.rtonline.com.br>>. Acesso em: 31 mai. 2012.

FERREIRA, Daniel. *Sanções Administrativas*. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral da Infração Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FERREIRA, Heline Sivini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4. ed., São Paulo: Saraiva: 2011.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. *Discriminação Constitucional das Competências Ambientais – Aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais*. In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo: n° 35, p. 39-55, julho-setembro, 2004.

FREITAS, Vladimir Passos de Freitas. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2011.

GRECO, Leonardo. *Competências Constitucionais em Matéria Ambiental*. In: Revista dos Tribunais. São Paulo: vol. 687, p. 23-33, janeiro, 1993.

KRELL, Andreas J. *Leis de Normas Gerais, Regulamentação do Poder Executivo e Cooperação Intergovernamental em Tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 20. ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 19. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 23. ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 6. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MENDES, Priscilla. *ANP faz autuações que podem gerar multa de R\$ 100 milhões à Chevron*. G1, O Portal de Notícias da Globo, Brasília, 21 nov. 2011. Disponível em < <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/11/anp-faz-duas-autuacoes-que-podem-gerar-multa-de-r-100-mi-chevron.html> >. Acesso em: 06 fev. 2012.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial*. 15. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2009.

\_\_\_\_\_. *Parecer*. Rio de Janeiro, fevereiro de 2008. Disponível em <http://www.telebrasil.org.br/Mat%C3%A9ria%20-%20Va%20Parecer%20do%20Parecerista.pdf>. Acesso em 17 mar. 2012.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Infrações e Sanções Administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 23. ed., São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 27. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 9. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 9. ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

SODRÉ, Marcelo Gomes. *Conflitos de Competência entre as Esferas Federal, Estadual e Municipal no Sistema Nacional de Meio Ambiente: Uma visão geral*. In: SANTOS, Manoel J. Pereira dos; JABUR, Wilson Pinheiro (coord.). *Contratos de Propriedade Industrial e Novas Tecnologias*. São Paulo: Saraiva, 2007.

VITTA, Heraldo Garcia. *A Sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. *Da Divisão de Competências das Pessoas Políticas e o Meio Ambiente*. In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo: n° 10, p. 93-101, abril-junho, 1998.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. 2. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

