

**LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11 E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL: O DELINEAMENTO DO PRINCÍPIO DO LICENCIADOR SANCIONADOR PRIMÁRIO****SUPPLEMENTARY LAW NO. 140/2011 AND ENVIRONMENTAL INSPECTION: DEVELOPING THE PRINCIPLE OF THE PRIMARY LICENSER-ENFORCER**

Luiz Gustavo Escorcio Bezerra<sup>1</sup>  
Gedham Medeiros Gomes<sup>2</sup>

**Resumo**

O presente artigo empreende, com base em uma metodologia calcada em análise bibliográfica e jurisprudencial, uma avaliação crítica do exercício da competência material comum de proteção do meio ambiente, com foco no poder-dever de fiscalização dos órgãos ambientais. De modo geral, o presente trabalho busca, a partir de um esforço hermenêutico envolvendo a norma e sua própria razão de ser, ir além do lugar-comum de que a lei complementar encontra-se absolutamente limitada pelo próprio dispositivo constitucional que a ela coube regulamentar: o artigo 23 da Constituição da República. Para tanto, primeiramente, o tema é introduzido com uma breve exposição acerca da promulgação da lei complementar e da *mens legis* incutida em sua edição. Em seguida, o trabalho debruça-se sobre os princípios da cooperação, eficiência e segurança jurídica, para então analisar o poder de polícia propriamente dito. A partir desses pilares, o artigo adentra seu cerne e busca, por meio de uma análise hermenêutica e axiológica da lei complementar, delimitar a esfera de atuação dos órgãos ambientais no exercício do poder-dever de fiscalização, delineando os contornos do que se convencionará chamar de princípio do licenciador sancionador primário. Por fim, são registradas as principais conclusões alcançadas ao longo do estudo.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental. Competência executiva. Fiscalização. Lei Complementar nº 140. Cooperação. Eficiência. Segurança Jurídica. Princípio do licenciador sancionador primário.

**Abstract**

This paper seeks to analyze the exercise of the concurrent material authority for protecting the environment, focusing on the power invested in environmental agencies to conduct environmental inspections. In general, this paper seeks to overcome the common sense that the supplementary law is limited by the relevant constitutional provision that it is meant to regulate: article 23 of the Federal Constitution. Firstly, the discussion is introduced with a brief exposition regarding the supplementary law and its *mens legis*. Afterwards, this paper focuses on the principles of cooperation, efficiency and legal certainty, so to analyze the environmental enforcement power itself, particularly in the main forms the environmental agencies exercise such power. Taking these aspects into consideration, this paper addresses its main point of focus and, by means of an interpretational and value-wise analysis of the supplementary law, attempts to delimitate the sphere within which the environmental agencies exercise the power of environmental inspection, especially in connection with the superposition of inspection efforts, hence providing guidelines for structuring the so-called principle of the primary licenser-

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Ambientais pela UERJ. Coordenador da Comissão de Estudos de Meio Ambiente do Instituto Brasileiro de Estudos do Direito da Energia (IBDE). E-mail: lgbezerra@mattosfilho.com.br

<sup>2</sup> Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: gedham.gomes@mattosfilho.com.br

enforcer. Lastly, this paper summarizes its conclusions, aiming at effectively contributing to a productive and constructive discussion over the subject.

**Keywords:** Environmental Law. Executive authority. Inspection. Supplementary Law no. 140. Cooperation. Efficiency. Legal certainty. Principle of the primary licenser-enforcer.

## INTRODUÇÃO

Não é novidade que a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 (LC 140), é fonte de inúmeras discussões doutrinárias e jurisprudenciais desde a sua promulgação, mais de cinco anos atrás, para fixar normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Não era de se esperar menos de um diploma normativo de tamanha relevância, na medida em que coube à LC 140 o hercúleo dever de preencher, em relação às competências administrativas relacionadas à proteção do meio ambiente, lacuna de mais de duas décadas deixada pelo parágrafo único do artigo 23 da Constituição da República. De fato, o exercício da competência administrativa comum em matéria ambiental há muito ocupa posição de destaque dentre as questões contemporâneas de difícil solução no Direito brasileiro, seja sob a ótica do Direito Ambiental, seja pelo prisma do Direito Administrativo.

Muito embora se esteja diante de uma discussão cuja origem está na Constituição, o presente artigo aborda a temática constitucional tão somente como um pano de fundo, porquanto não se discute que todos os entes federativos têm competência executiva comum para atuar na defesa do meio ambiente, na forma do artigo 23, incisos III, VI e VII, da Constituição da República<sup>3</sup>. O que se pretende aqui é analisar como tais competências deveriam ser materialmente exercidas pelos entes federativos após a edição da LC 140, isto é, como a prescrição constitucional deve ser interpretada para dar cumprimento aos verdadeiros desígnios da lei complementar e à *mens legis* que imbuíu sua criação.

Afinal, a LC 140 foi editada, repita-se, com respaldo do próprio dispositivo constitucional que ela regulamenta, de modo que não faz sentido permitir atuações sobrepostas de órgãos

---

<sup>3</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (...)

ambientais em diferentes esferas de poder, em decorrência de uma interpretação fria, rígida e anacrônica que só faz enfraquecer a cooperação que o parágrafo único do artigo 23 da Constituição buscou garantir.

Não por outra razão o legislador constituinte originário<sup>4</sup> previu a necessidade de regulamentação do exercício das competências administrativas comuns, uma vez que a inexistência da referida normatização implicaria a atuação desordenada e ineficiente dos entes federativos no exercício de suas respectivas competências.

Como sabido, a competência administrativa comum em matéria ambiental abrange precipuamente as atribuições de licenciamento e de fiscalização de atividades potencialmente ou efetivamente poluidoras. Assim, sempre foi possível analisar a questão a partir de dois prismas distintos, que, no mais das vezes, se sobrepunham: a problemática da competência para conduzir o licenciamento ambiental de determinada atividade e a problemática da competência para exercer o poder-dever de fiscalização em relação à determinada atividade.

No que diz respeito ao licenciamento, apesar de não ser o foco do presente trabalho, a ausência de uma lei complementar que regulamentasse o artigo 23 da Constituição dava margem a estratégias e critérios variados de definição do ente federativo competente para licenciar esta ou aquela atividade, não sendo rara a ocorrência de conflitos de competência e de consequentes reflexos na esfera fiscalizatória<sup>5</sup>.

Tal cenário de indefinição era campo fértil para situações insustentáveis sob a ótica do Direito Administrativo, especialmente se considerados os princípios da cooperação, eficiência e da segurança jurídica, tal como era o caso, por exemplo, do defasado entendimento no sentido da possibilidade de múltiplos licenciamentos de uma mesma atividade, como consta, inclusive, no precedente do Superior Tribunal de Justiça<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Apesar de a redação atual do parágrafo único do art. 23 decorrer de emenda constitucional, sua redação original já contemplava a necessidade de existência de lei complementar disciplinando o assunto. A alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 53/2006 apenas substituiu a expressão “lei complementar” por “leis complementares”.

<sup>5</sup> A esse respeito, vide os seguintes precedentes exemplificativos: STJ, REsp 114.549/PR, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/10/1997, DJ 24/11/1997, p. 61111; STJ, REsp 588.022/SC, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, j. 17/02/2004, DJ 05/04/2004, p. 217; STJ, REsp 910.647/RJ, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/10/2008, DJe 29/10/2008; e TRF1, Agravo de Instrumento nº 0016525-19.2005.4.01.0000 / MT, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA ISABEL GALLOTTI RODRIGUES, SEXTA TURMA, DJ p.113 de 20/02/2006.

<sup>6</sup> STJ, REsp 588022/SC, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/02/2004, DJ 05/04/2004, p. 217.

Com efeito, não eram incomuns casos de processos de licenciamento que, após transcorrerem regularmente, acabavam sendo questionados judicialmente por questões de competência, conforme exemplificado nas referências jurisprudenciais indicadas, malferindo também os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima.

Não há como negar que, na seara do licenciamento, a LC 140 introduziu inovações de grande relevância, notadamente a substituição do critério definidor da competência licenciatória, que passou a ser preponderantemente a localização da atividade, em detrimento do alcance de seus impactos ambientais, bem como a disposição expressa sobre um único nível de licenciamento<sup>7</sup>. O mesmo pode ser dito em relação ao poder-dever de fiscalização ambiental.

Antes da LC 140, a atividade fiscalizadora poderia ser exercida pelos entes federativos com base em critérios que não necessariamente prestigiavam os princípios da razoabilidade ou cooperação. Esse *modus operandi*, que se acredita ter origem na interpretação de que o exercício da competência comum significa a sobreposição – e não a soma – de esforços para um mesmo objetivo, podia acabar resultando em insegurança jurídica, além de onerar a máquina pública, em desprestígio aos princípios da cooperação e eficiência. De fato, como bem elucida MUKAI (2012, p. 16), no federalismo cooperativo os níveis de governo não devem se digladiar por suas competências, mas sim se unir, para, cada um dentro de suas atribuições, darem conta das necessidades dos administrados.

É exatamente nesse contexto que se insere a promulgação da LC 140, que buscou, de uma vez por todas, pôr fim às discussões sobre que ente fiscaliza o quê. Em síntese, a LC 140 adota a regra geral de que o ente competente para fiscalizar determinada atividade é o ente competente para licenciá-la, nos termos de seus artigos 7º, inciso XIII<sup>8</sup>, 8º, inciso XIII<sup>9</sup>, 9º, inciso XIII<sup>10</sup>, e 17<sup>11</sup>.

Infelizmente, mesmo após a edição da LC 140, o que se percebe é que a competência fiscalizatória continua sendo exercida de forma um tanto quanto desregrada, podendo ser identificadas diversas razões para isso. A primeira delas é que, não há como negar, as disposições do artigo 17 e seus parágrafos não são suficientemente claras, causando confusão em qualquer tentativa de interpretação lógico-sistêmica. Essa dificuldade foi rapidamente

---

<sup>7</sup> Art. 13 - Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar. § 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e

verificada na prática, ao ponto de ter sido necessária a edição de uma Orientação Jurídico:

procedimentos do licenciamento ambiental. § 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador. (...)

Art. 7º - São ações administrativas da União: (...) XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União; (...)

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; (...)

Art. 17 - Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

Normativa (OJN) pelo IBAMA<sup>8</sup> para orientar a atuação de seus agentes fiscalizadores.

Como se verá oportunamente, no entanto, entende-se que a referida OJN não alcançou a interpretação mais adequada no que concerne à competência para lavratura de autos de infração contra empreendimentos licenciados.

A segunda razão tem origem na resistência à ideia de que as competências estabelecidas pelo artigo 23 da Constituição podem ser efetivamente regulamentadas sem que isso implique limitação às competências de cada ente. Contudo, parece que esta resistência poderia ser facilmente vencida com a simples leitura do parágrafo único do artigo 23. Sim, é verdade que o artigo 23 estabelece competências comuns para todos os entes federativos, mas também é verdade que este mesmo artigo 23 prevê a necessidade de regulamentação sobre como esses entes cooperarão entre si. Isso porque, o exercício indiscriminado de tais competências, sem um mínimo de coordenação, pode trazer mais malefícios que benefícios à execução de seus objetivos comuns. Portanto, negar qualquer tipo de organização e repartição de atribuições significa negar o que o próprio legislador constituinte entendeu imprescindível, dando margem a atuações superpostas e, no mais das vezes, contraditórias.

A terceira razão tem relação com o “federalismo competitivo” abordado por GUERRA

---

<sup>8</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. OJN nº 49/2014/PFE/IBAMA. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/15501732>. Acesso em 2 de abril de 2017.

(2012, p. 128), para quem, no Brasil “ao invés de se estabelecer uma cooperação entre os entes federativos, verifica-se uma desnecessária competição entre os citados entes, o que produz prejuízos a todos os segmentos da sociedade”.

É nesse contexto que o presente artigo busca analisar criticamente as disposições do artigo 17 da LC 140, para que, à luz dos princípios da cooperação, eficiência e segurança jurídica, bem como do próprio propósito que imbuíu a edição da LC 140, possa extrair conclusões a respeito de como tais competências devem ser materialmente exercidas pelos entes federativos após a edição da LC 140, contribuindo para uma atuação mais regrada e menos sobreposta por parte dos órgãos ambientais brasileiros e cunhando o denominado princípio do licenciador sancionador primário.

Com esse objetivo, e valendo-se de metodologia precipuamente calcada na análise bibliográfica e jurisprudencial a respeito do tema, o presente trabalho introduzirá breves considerações a respeito dos princípios informadores da atuação da Administração Pública que são relevantes para o desenvolvimento das discussões a respeito do exercício das competências comuns pelos diversos entes federativos. Em seguida, o artigo lança as bases para adentrar o cerne da discussão, abordando o poder de polícia ambiental no Direito brasileiro, com foco em sua materialização e na diferenciação entre sanção administrativa e medidas acautelatórias, tão importante para o que se pretende discutir.

Somente então o artigo avança para o núcleo da questão, buscando traçar uma linha interpretativa da LC 140 sob a ótica dos citados princípios e das próprias características do poder de polícia ambiental. Com base nessa linha interpretativa, e sem deixar de considerar os entendimentos contrários já existentes na doutrina especializada, o artigo pretende estabelecer as diretrizes para uma atuação mais razoável, cooperativa e eficiente dos entes federativos no exercício da competência comum de fiscalização de atividades potencialmente poluidoras, almejando mitigar a atuação sobreposta de órgãos ambientais.

## **PRINCÍPIOS DA COOPERAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA**

Antes de se adentrar a discussão objeto do presente artigo, cabem algumas breves considerações a respeito de alguns dos princípios informadores da atuação da Administração Pública no Brasil, em particular daqueles que sabidamente informaram a discussão e promulgação da LC 140. Sem esse pano de fundo, corre-se o risco de se interpretar alguns dispositivos da norma de maneira descontextualizada ou, pior, contra o próprio propósito da

regulamentação do artigo 23 da Constituição, como não raramente vem ocorrendo, a nosso ver, quando se está a tratar do exercício da competência comum de fiscalização de atividades potencialmente poluidoras.

Conforme sinaliza GRANZIERA (2010, p. 58), cooperar é agir conjuntamente, somar esforços. Segundo a autora, o combate à degradação do meio ambiente deve ser compartilhado entre os entes competentes para que atuem de forma ordenada, em especial para racionalizar as medidas de proteção que se fizerem necessárias. Dos comentários de Granziera, extraem-se duas importantíssimas conclusões para a compreensão do que é a real cooperação entre os entes federativos: os esforços devem ser somados (e não sobrepostos) e ordenados/racionalizados. Em breves palavras, trata-se de um dos pressupostos do federalismo dito cooperativo, em contraposição ao “federalismo competitivo” mencionado por GUERRA (2012, p. 128) e que, nos mais das vezes, é o que acaba se observando na atuação dos órgãos da Administração Pública brasileira.

BIM (2016, p. 78), valendo-se da cátedra de Luís Roberto Barroso e Leonardo Greco, sintetiza que o federalismo cooperativo tem em mira evitar a sobreposição inútil e dispendiosa da atuação dos entes estatais, implicando coordenação entre os entes políticos e sendo pautado por uma racionalidade que visa a evitar desperdício dos escassos recursos estatais. De fato, GRECO (1992, p. 140) é preciso ao abordar o relevante papel da cooperação no âmbito do exercício das competências comuns em matéria ambiental:

Dentre as competências administrativas encontram-se, sem qualquer dúvida, as matérias de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, enunciadas no artigo 23 da Constituição, entre as quais a proteção ambiental. Mas na competência comum, a própria Constituição determina que lei complementar federal fixe normas para a cooperação entre as diversas esferas do poder, ‘tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional’ (artigo 23, parágrafo único), o que evidencia que essa área de administração comum não deve estar sujeita a desperdício de esforços e à superposição de atividades, muito menos ao entrecchoque de ações administrativas de órgãos entre si autônomos, mas que todos, sob a égide da lei, devem agir de maneira harmoniosa e cooperativa, o que significa, em síntese, para os poderes locais, limitar o exercício de sua própria competência em função de regras de interligação e de coexistência com igual competência de outras esferas de poder estatal e, até mesmo, subordinar-se à administração orgânica ou sistêmica sob o comando de um ou mais órgãos da esfera federal, cujo primado na definição das diretrizes da política nacional de gestão de uma determinada área decorre da maior relevância e maior generalidade de que se revestem os interesses nacionais, em relação aos interesses locais ou setoriais.

De outro lado, pode-se dizer, de certo modo, que a eficiência é um dos corolários da cooperação. Com efeito, o fato de haver cooperação entre os órgãos da Administração Pública já é um grande passo para que a máquina pública seja gerida de forma eficiente. DI PIETRO (2011, p. 84) ensina que o princípio da eficiência pode ser vislumbrado por dois aspectos: o primeiro diz respeito ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados. Já o segundo tem relação com o modo com que a Administração Pública se organiza, estrutura e disciplina, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Neste ponto, emprestamo-nos das lições de JUSTEN FILHO (2014, p. 92), que bem sumariza a ideia por trás da eficiência administrativa:

Ora, um dos aspectos essenciais do direito administrativo reside na vedação ao desperdício ou má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas. É necessário obter o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolsos. Assim o impõe a concepção republicana de organização do poder público, que estabelece que todas as competências estatais têm de ser exercitadas do modo mais satisfatório possível.

Para os fins do presente artigo, o que importa é a eficiência enxergada pelo prisma da organização da Administração Pública no que concerne à repartição racional de tarefas, evitando-se o desperdício de esforços direcionados a um mesmo objetivo. Também aqui se faz presente a máxima do princípio da cooperação: o que se busca é a soma de esforços, e não a sobreposição, que, em última análise, é a mais pura expressão da desorganização e ineficiência administrativas.

Por fim, o princípio da segurança jurídica dispensa maiores comentários. Diante do que se pretende expor ao longo do presente trabalho, basta que se tenha em mente as duas perspectivas traçadas por CARVALHO FILHO (2014, p. 37). Para o autor, o princípio da segurança jurídica pode ser enxergado tanto pela perspectiva da certeza, como pela perspectiva da estabilidade:

Como já foi sublinhado em estudos modernos sobre o tema, o princípio em tela comporta dois vetores básicos quanto às perspectivas do cidadão. De um lado, a perspectiva da certeza, que indica o conhecimento seguro das normas e atividades jurídicas, e, de outro, a perspectiva de estabilidade, mediante a qual se difunde a ideia de consolidação das ações administrativas e se oferece a criação de novos mecanismos de defesa por parte do administrado, inclusive alguns deles, com o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, de uso mais constante no direito privado.

Portanto, por força do princípio da segurança jurídica, é imprescindível que a Administração Pública se comporte de maneira a garantir ao administrado uma mínima previsibilidade de suas ações à luz do ordenamento jurídico vigente. No que concerne ao exercício das competências comuns de fiscalização na seara ambiental, não podem simplesmente os entes federativos virtualmente ignorar as disposições da LC 140, na medida em que os dispositivos do diploma complementar, notadamente seu artigo 17, foram promulgados exatamente para que se garantisse uma razoável estabilidade das relações jurídicas entre órgãos ambientais e empreendedores.

## PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL E SUA MATERIALIZAÇÃO

Como cediço, no Direito brasileiro o conceito de poder de polícia administrativa encontra-se inscrito no artigo 78 do Código Tributário Nacional, uma vez que é o exercício desse poder de polícia que constitui um dos fatos geradores das taxas<sup>9</sup>:

Art. 78 - Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.<sup>10</sup>

Nesse sentido o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, de sorte que é a partir desse poder de polícia que a Administração Pública regulamenta as leis e controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas) (DI PIETRO, 2011, p 118).

Portanto, ao contrário do que possa inicialmente parecer, o poder de polícia ambiental não contempla tão somente a atividade de fiscalização de atividades potencialmente poluidoras e a consequente imposição de sanções ou medidas acautelatórias. Contempla também a atribuição de licenciar estas mesmas atividades. Tratam-se, em verdade, de atribuições indissociáveis, não sendo outra a razão pela qual a LC 140 optou por adotar a sistemática de

---

<sup>9</sup> Artigo 145, II, da Constituição da República, e artigo 77 do Código Tributário Nacional.

<sup>10</sup> BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm). Acesso em: 18 de março de 2017.

vincular o poder-dever de fiscalização ao ente competente para conduzir o licenciamento ambiental. De fato, como elucida MILARÉ (2011, p. 1133):

O poder de polícia administrativa ambiental é exercido mais comumente por meio de ações fiscalizadoras, uma vez que a tutela administrativa do ambiente contempla medidas corretivas e inspectivas, entre outras. Malgrado isso, dentre os atos de polícia em meio ambiente, o licenciamento também ocupa lugar de relevo, uma vez que as licenças são requeridas como condicionantes para a prática de atos que, não observadas as respectivas cláusulas, podem gerar ilícitos ou efeitos imputáveis.

Nesse sentido, MACHADO (2003, p. 310) caracteriza o poder de polícia ambiental como a atividade da Administração Pública limitadora ou disciplinadora de direito, interesse ou liberdade, exercida por meio da regulação da prática de ato ou da abstenção de fato de interesse público respeitante à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público e das quais possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

Ponto nevrálgico para o desenvolvimento do presente trabalho diz respeito à materialização do poder de polícia, isto é, como o exercício de tal poder se manifesta na prática, no dia a dia da Administração Pública. Para DI PIETRO (2011, p. 120), o poder de polícia tem sua principal expressão nos

atos administrativos e operações materiais de aplicação da lei ao caso concreto, compreendendo medidas preventivas (fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença), com o objetivo de adequar o comportamento individual à lei, e medidas repressivas (dissolução de reunião, interdição de atividade, apreensão de mercadorias deterioradas, internação de pessoa com doença contagiosa), com a finalidade de coagir o infrator a cumprir a lei.

Trazendo a discussão para a seara ambiental, é imprescindível considerar o que dispõem a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998) e o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que regulamenta a Lei de Crimes Ambientais para dispor sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelecer o processo administrativo federal para apuração destas infrações. São essas as duas principais normas que disciplinam a atuação de órgãos ambientais no que concerne à faceta fiscalizadora do poder de polícia que lhes é garantido.

De um lado, pode-se dizer que a Lei de Crime Ambientais, na qualidade de uma lei nacional, ao definir o que são infrações administrativas ambientais<sup>11</sup>, lança as bases para a atuação fiscalizadora dos órgãos ambientais, uma vez que é exatamente para coibir e/ou reprimir a ocorrência de tais infrações que o poder-dever de fiscalização é exercido por tais órgãos.

De outro lado, o Decreto nº 6.514, ao regulamentar a Lei de Crimes Ambientais a nível federal, disciplina em detalhes como deve se dar o exercício do poder de polícia ambiental quanto ao poder-dever de fiscalização. Para o que releva ao presente trabalho, importam as disposições inscritas nos artigos 3º e 101 do referido diploma, notadamente porque estabelecem quais atos administrativos podem advir do exercício do poder de polícia ambiental, além de deixarem claro que tais atos podem ser agrupados em duas categorias distintas: a de sanções administrativas propriamente ditas e a de medidas acautelatórias, que não necessariamente possuem natureza de sanção. Explicamos.

Assim dispõem os artigos 3º e 101 do Decreto nº 6.514/08:

Art. 3º - As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções:

- I. advertência;
- II. multa simples;
- III. multa diária;
- IV. apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).
- V. destruição ou inutilização do produto;
- VI. suspensão de venda e fabricação do produto;
- VII. embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas;
- VIII. demolição de obra;
- IX. suspensão parcial ou total das atividades; e
- X. restritiva de direitos.

Art. 101 - Constatada a infração ambiental, o agente autuante, no uso do seu poder de polícia, poderá adotar as seguintes medidas administrativas:

- I. apreensão;
- II. embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas;
- III. suspensão de venda ou fabricação de produto;
- IV. suspensão parcial ou total de atividades;
- V. destruição ou inutilização dos produtos, subprodutos e instrumentos da infração; e VI - demolição.

---

<sup>11</sup> Art. 70 - Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. (BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm). Acesso em: 11 de fevereiro de 2017.)

Como se pode facilmente perceber de uma rápida análise dos dispositivos acima transcritos, há uma série de atos administrativos que podem (devem) ser emitidos pela Administração Pública no exercício do poder-dever de fiscalização ambiental. São nove ao todo: advertência, multa (simples ou diária), apreensão, destruição de produtos, suspensão de venda e fabricação de produtos, embargo, demolição, suspensão de atividades e restrição de direitos.

Dentre tais atos, há aqueles de natureza tipicamente sancionatória, isto é, que são lavrados com o intuito de impor penalidade no sentido de reprimir/punir uma conduta tida por indesejável, *rectius* uma conduta tipificada como infração administrativa ambiental. Tratam-se daqueles atos que, ao serem lavrados, dão ensejo à instauração de um processo administrativo sancionador, onde, amparado pelo contraditório e pela ampla defesa, o pretense infrator terá a oportunidade de se defender até que, ao fim, seja proferida decisão administrativa confirmando ou cancelando a sanção. É o caso típico da advertência, das multas e das restrições de direito, que são a mais pura expressão da natureza repressivopunitiva das sanções administrativas propriamente ditas.

Há outros atos, porém, que não necessariamente trazem consigo essa natureza repressiva, podendo, por vezes, ser utilizados como meio de atuação imediata da Administração Pública para fins de prevenir ou fazer cessar a ocorrência de um dano ao meio ambiente, sem que isso se traduza em uma sanção propriamente dita. Tais atos, ao serem editados, possuem eficácia imediata, independentemente do resultado do processo administrativo instaurado a partir de sua lavratura, uma vez que são atos dotados de autoexecutoriedade e coercibilidade.

No entanto, nada impede que estas mesmas medidas, por vezes dotadas de caráter acautelatório, também sejam utilizadas como forma de imposição de penalidades, como resultado de um processo administrativo sancionador. É o caso das medidas listadas tanto no artigo 3º, como no artigo 101, do Decreto nº 6.514, nomeadamente apreensão, destruição de produtos, suspensão de venda e fabricação de produtos, embargo, demolição e suspensão de atividades.

A respeito da diferenciação entre sanções administrativas e medidas acautelatórias, a doutrina administrativista é clara. CARVALHO FILHO (2014, p. 94) traz lúcidas considerações sobre o tema:

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 as 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 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.

No mesmo sentido, MELLO (2014, p. 877):

Cumpre-se discernir sanções administrativas de providências administrativas acautelatórias, que muitas vezes poderiam ser com elas facilmente confundidas. (...) Providências administrativas acautelatórias são medidas que a Administração muitas vezes necessita adotar de imediato para prevenir danos sérios ao interesse público ou à boa ordem administrativa e cuja finalidade não é – como a das sanções – intimidar eventuais infratores para que não incorram em conduta ou omissão indesejada, mas, diversamente, é a de paralisar comportamentos de efeitos danosos ou de abortar a possibilidade de que se desencadeiem. (...) Quase sempre tais providências precedem sanções administrativas, mas com elas não se confundem.

Na seara ambiental, MILARÉ (2013) traz as seguintes considerações ao comentar a Lei nº 9.605:

Nada obstante a terminologia utilizada pelo legislador, nominando como sanções todas as figuras que estão no art. 72, o Decreto regulamentador, com melhor técnica, chama aquelas constantes dos incs. IV a IX - por sua natureza mais acautelatória do que propriamente sancionatória - de medidas administrativas (art. 101, caput, do Dec. 6.514/2008), ou, como queiram, medidas preventivas ou cautelares da Administração, que têm como objetivo 'prevenir a ocorrência de novas infrações, resguardar a recuperação ambiental e garantir o resultado prático do processo administrativo' (art. 101, § 1.º, do Dec. 6.514/2008). Daí a oportuna ponderação de Flávio Dino e Nicolao Dino Neto de que o tratamento normativo dessas medidas confere-lhes caráter híbrido, ora assumindo a feição de providências de natureza preventiva, decorrentes do poder de polícia, ora espelhando os contornos de sanção administrativa, em face de seus desdobramentos.

A diferenciação entre sanções e medidas acautelatórias é algo reconhecido pelos próprios órgãos ambientais. Tal como aqui, a Procuradoria do IBAMA também teve de enfrentar a questão como pano de fundo para a discussão quanto ao exercício da faceta fiscalizatória do poder de polícia concedido aos órgãos ambientais. Veja-se as considerações registradas na OJN nº 49/2014/PFE/IBAMA:

É necessário esclarecer, de início, a distinção entre as medidas acautelatórias e as penalidades aplicadas como resultado do processo administrativo punitivo. As penalidades são confirmadas no curso do processo administrativo instaurado com esse propósito, em que é garantido ao autuado o exercício da ampla defesa e do contraditório, além da devida instrução processual, com a produção de provas, caso necessário. De outro modo, as medidas acautelatórias serão aplicadas

pelos agentes de fiscalização sempre que constatada a ocorrência de iminente risco ao meio ambiente ou em situação de efetiva degradação, que impõe a adoção de ação imediata para cessá-las.

Como se verá a seguir, a diferenciação entre as sanções administrativas propriamente ditas e as medidas administrativas de caráter acautelatório é essencial para o desenvolvimento da tese que se pretende defender no capítulo a seguir, notadamente no que concerne ao delineamento do que se convencionará chamar de princípio do licenciador sancionador primário. A nosso ver, apesar de ignorado por grande parte da doutrina, parece-nos que o legislador propositalmente estabeleceu dinâmicas diversas de atuação dos órgãos ambientais a depender do tipo de medida cabível em cada caso, com o objetivo de dar vazão aos princípios da cooperação, eficiência e segurança jurídica. É o que se examina a seguir.

### **FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL SOB A ÉGIDE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11: CUNHANDO O PRINCÍPIO DO LICENCIADOR SANCIONADOR PRIMÁRIO**

Antes de se adentrar o cerne do presente capítulo, é preciso desde já fixar o ponto de partida da presente análise: a LC 140 deve ser necessariamente enxergada à luz de todo o contexto que desaguou em sua promulgação, bem como de todos os princípios já analisados no presente trabalho, e não apenas a partir de um olhar restrito tão somente ao que dispõe o artigo 23 da Constituição da República.

Não se está aqui a falar de um simples olhar interpretativo ou de uma mera ilação a respeito de quais foram os desígnios dos legisladores complementares ao editarem a norma. De fato, a necessidade de se interpretar a LC 140 pelo prisma da cooperação, da eficiência e da segurança jurídica é algo que está expresso no texto da própria lei, que, em suas disposições gerais, é enfática ao afirmar que (artigo 3º, inciso III):

Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar, (...) harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente.

É bem verdade que o ideal de cooperação entre entes federativos nunca foi uma novidade introduzida pela LC 140, uma vez que a necessidade de cooperação sempre esteve insculpida no próprio dispositivo constitucional que deu origem à lei complementar (parágrafo único do artigo 23). No entanto, apesar da diretriz constitucional que determinava a cooperação entre os entes federativos no exercício da competência comum de proteção ao

meio ambiente, o que, a nosso ver, se observava na prática (e que, em certa medida, acreditase que continua ocorrendo) eram recorrentes litígios entre os agentes federativos (AMADO, 2017, p. 60), tanto na seara da fiscalização, como na seara do licenciamento.

Não por outra razão MIRANDA (2010, p. 77) aduzia, antes de promulgada a LC 140, que, até a edição da tão aguardada lei complementar, não haveria como evitar um cenário de insegurança jurídica, na medida em que, segundo afirmava o autor, a atuação conjunta (*rectius* sobreposta) dos entes da Federação implicava relevante entrave burocrático.

É nesse contexto que a LC 140 adentrou o mundo jurídico, cabendo a ela o importantíssimo dever de, diante dos desafios enfrentados ao longo de duas décadas de vazio legislativo, finalmente fazer os entes federativos atuarem em regime de efetiva cooperação, propiciando eficiência à máquina pública e segurança jurídica aos administrados. Ao abordar este ponto, MUKAI (2012, p. 33) assevera que:

é esse objetivo o mais importante a ser alcançado por essa Lei, pois, por erros palmares de interpretações da expressão ‘comum’, todos os entes federativos têm se comportado como se cada um deles possa atuar cumulativamente sobre qualquer degradação ambiental, seja local, regional ou nacional, o que é absolutamente inconstitucional.

Buscando cumprir esta árdua tarefa, a LC 140 adotou a sistemática de vincular o exercício da competência comum para fiscalizar ao exercício da competência comum para licenciar, nos termos dos já mencionados artigos 7º, inciso XIII, 8º, inciso XIII, 9º, inciso XIII, e 17.

Com efeito, está é, dentre outras, uma das principais novidades introduzidas pelo diploma complementar, na medida em que, até sua promulgação, “restava clara uma nítida desvinculação entre a competência para licenciar e a competência para fiscalizar atividades potencialmente poluidoras, ou seja, a competência para fiscalizar não ficava adstrita à competência para licenciar a atividade” (SILVA, 2012, p. 61).

Esta situação era, inclusive, respaldada por jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual:

a competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação, inclusive o art. 76 da Lei 9.605/1998 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do Sisnama”, de modo que uma “atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo Ibama, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> STJ, AgRg no REsp 711.405/PR, Rel. Min. Humberto Martins. SEGUNDA TURMA, j. 28.04.2009, DJ. 15/05/2009.

Ocorre que, como elucida FARIAS (2013, p. 87), era exatamente esta falta de conexão entre licenciamento e fiscalização um dos principais fatores que resultavam na desordem que era o exercício do poder-dever de fiscalização em matéria ambiental:

Ocorre que essa dúplice competência administrativa também gerou inúmeros conflitos, uma vez que o ente discordava do licenciamento feito pelo outro aplicando embargo e multa em uma atividade que, ao menos na visão do órgão licenciador, atendia a todos os padrões de qualidade legalmente estabelecidos. Por exemplo, o órgão meramente fiscalizador entendia que o órgão licenciador se equivocou ao conceder a licença ambiental para determinada atividade, seja porque a mesma não deveria ter sido concedida naqueles termos ou porque a mesma não poderia ter sido concedida de maneira alguma, o que fazia com que a contenda terminasse no Poder Judiciário – que, por sua vez, prolatava as mais variadas e contraditórias decisões.

Da mesma forma, esclarece MUKAI (2011, p. 9) que:

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

Portanto, nada mais lógico do que vincular a atividade fiscalizadora à atividade de licenciamento. Afinal, os órgãos ambientais encarregados do licenciamento de determinado empreendimento conhecem, concretamente, a dinâmica das atividades licenciadas, os empreendedores que as exercem, seus equipamentos e sistemas de controle, sua gestão ambiental, as particularidades do setor econômico, os prazos razoáveis para saneamento de irregularidades etc.

Por tais razões, este foi o critério adotado pelo legislador complementar, a nosso ver, com acerto: o órgão licenciador, por estar mais próximo ao empreendedor e à sua atividade, é quem primordialmente deve exercer a fiscalização do cumprimento à legislação de proteção ao meio ambiente. Com esta regra básica, a LC 140, além de dar vazão aos princípios da cooperação e eficiência, também deu amparo à segurança jurídica, que era tão fragilizada diante da ausência de regras claras de cooperação entre os entes federativos.

Aliás, o racional por trás da vinculação da fiscalização ao licenciamento é o mesmo que justifica a definição de que o licenciamento somente poderá ocorrer em um único nível federativo, conforme artigo 13 da LC 140<sup>13</sup>. Afinal, assim como “não é razoável que dois entes federativos se proponham a licenciar um mesmo tipo de atividade enquanto uma série de

---

<sup>13</sup> Art. 13 - Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

outras atividades não está sendo licenciada por falta de alcance e de estrutura desses mesmos órgãos” (FARIAS, 2017), também não é razoável que recursos sejam desperdiçados em função da superposição de esforços de fiscalização direcionados a uma mesma atividade, quando se sabe que, em um país de dimensões continentais, ainda há muitos obstáculos a serem vencidos para o alcance de uma efetiva proteção ao meio ambiente.

Dito isso, não há dúvidas de que o principal dispositivo da LC 140 para fins de regulação da atividade de fiscalização é aquele inscrito em seu artigo 17 e respectivos parágrafos. Dada a importância de tais disposições, estas serão transcritas a seguir, na medida em que venham a ser analisadas:

Art. 17 - Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

Ao se debruçar sobre a interpretação desta nova sistemática de atuação, a Procuradoria do IBAMA, por meio da OJN nº 49/2014/PFE/IBAMA, discorreu sobre o que denominou de princípio do licenciador fiscalizador primário:

Tem-se aqui, legalmente posto, o princípio do licenciador-fiscalizador primário, que atribui ao órgão licenciador o dever primário de fiscalizar as atividades cujo controle ambiental prévio foi por ele exercido. Com isso, pretende-se evitar que o ente fiscalizador interfira na discricionariedade administrativa de outro órgão ambiental, ao se imiscuir no mérito da licença emitida, para concluir por seu cumprimento ou descumprimento.

No entanto, ao que nos parece, o artigo 17 vai além de simplesmente estabelecer uma correlação entre licenciamento e fiscalização. Com efeito, se for considerado o pano de fundo que resultou na promulgação da LC 140, bem como a própria redação dada ao artigo 17, parece que o princípio em questão poderia, em verdade, ser denominado de princípio do licenciador sancionador primário. É o que se desenvolve a seguir.

De imediato, uma breve análise do *caput* do artigo 17 permite extrair a primeira conclusão relevante a respeito da sistemática adotada pela LC 140 para regular o exercício da competência fiscalizatória dos órgãos ambientais: em linha com os artigos 7º, inciso XIII, 8º, inciso XIII, e 9º, inciso XIII, da LC 140, o *caput* do artigo 17 estabelece, de forma bem clara, que compete ao órgão ambiental licenciador “lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações” pelo empreendimento licenciado.

Do ponto de vista hermenêutico, é preciso estar atento à escolha de palavras do legislador complementar. Veja-se: o *caput* do artigo 17 não prescreve que compete ao órgão licenciador “fiscalizar” ou “exercer o poder de polícia” sobre a atividade licenciada.

Compete ao órgão licenciador “lavrado auto de infração” contra a atividade licenciada.

Esta é uma diferenciação nevrálgica para a tese que o presente artigo busca defender e para o delineamento do princípio do licenciador sancionador primário, uma vez que, como já abordado, a fiscalização de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras pode materializar-se de diversas maneiras. Por meio do exercício do poder-dever de fiscalização, órgãos ambientais podem solicitar informações, realizar vistorias, impor medidas acautelatórias para impedir ou fazer cessar danos, impor sanções administrativas propriamente ditas mediante a lavratura de autos de infração etc.

Neste ponto, pedimos vênia para discordar de FARIAS (2013, p. 87) quando afirma que o ato de fiscalizar implica na obrigação de impor sanções administrativas caso alguma infração seja identificada, porque, segundo o autor, “de nada adiantaria possuir poder de polícia para fiscalizar sem a possibilidade de aplicar as penalidades correspondentes”.

De fato, não necessariamente o exercício do poder-dever de fiscalização culminará com a imposição de uma penalidade por meio da lavratura de um auto de infração (sanção administrativa propriamente dita). Na verdade, em situações em que a proteção do meio ambiente demande intervenções imediatas para impedir ou fazer cessar a ocorrência de danos, a mera imposição de sanção administrativa sequer seria o meio mais eficaz para tanto, cabendo, nessas circunstâncias específicas, a imposição de medidas acautelatórias emergenciais, que, como visto, não necessariamente possuem natureza jurídica de sanção administrativa.

Assim, ao estabelecer que o órgão licenciador é competente para “lavrado auto de infração” contra a atividade licenciada, o que o *caput* do artigo 17 faz é exatamente reconhecer que a imposição de penalidades por meio da lavratura de autos de infração é apenas uma das modalidades de materialização do poder de polícia ambiental. O que o dispositivo pretende, a nosso ver, é limitar tão somente a competência para “lavrado auto de infração”, ao mesmo tempo em que respeita e preserva a competência comum em matéria ambiental do artigo 23 da Constituição para fins dos demais atos administrativos que possam decorrer do exercício dessa competência.

Em outras palavras, o que o *caput* do artigo 17 quer dizer – e, como se verá a seguir, isso se confirma quando o *caput* é lido em conjunto com seus parágrafos – é que todos os entes federativos podem (devem) fiscalizar toda e qualquer atividade efetiva ou potencialmente poluidora, mas somente os entes licenciadores podem, em regra, lavrar autos de infração contra empreendimentos licenciados. Daí o entendimento de que, em verdade, não é simplesmente a fiscalização que deve ser preponderantemente exercida pelo ente licenciador

(princípio do licenciador fiscalizador primário, como sustentou a Procuradoria do IBAMA), mas, principalmente, a lavratura de atos administrativos sancionadores (princípio do licenciador sancionador primário, aqui sustentado).

Esta interpretação está absolutamente em linha com a própria razão de ser da LC 140, notadamente se considerarmos as décadas de vazio legislativo que antecederam a promulgação do diploma. Como visto, tal vazio dava margem para conflitos de competência relacionados ao licenciamento ambiental e ao exercício da atividade fiscalizadoras. E aí reside o grande avanço do artigo 17: vincular a competência para a lavratura de autos de infração à competência para condução do licenciamento ambiental.

Como visto, no entanto, esta não parece ser a interpretação que vem sendo dada pelos órgãos ambientais brasileiros<sup>14</sup>, ou mesmo por parte da doutrina<sup>15</sup>, à sistemática implementada pelo artigo 17 da LC 140. E a razão disso não é difícil de identificar: o parágrafo terceiro do mencionado artigo:

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, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.

Com efeito, não obstante a primeira parte do parágrafo esteja perfeitamente alinhada com a interpretação defendida neste artigo (“o disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização”, exatamente como acabamos de explicar), sua segunda parte não foi bem ao afirmar que prevalecerá “o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput”.

Em princípio, a leitura dessa segunda parte pode levar à conclusão de que todos os entes federativos podem lavrar autos de infração contra as atividades fiscalizadas, independentemente de serem os licenciadores ou não, e que, somente caso haja a lavratura de

---

<sup>14</sup> No âmbito federal, vide: BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. OJN nº 49/2014/PFE/IBAMA. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/15501732>. Acesso em 2 de abril de 2017.

<sup>15</sup> A esse respeito, vide: MACHADO, Paulo Affonso Leme. Legislação florestal (Lei n. 12.651/2012) e competência e licenciamento ambiental (Lei Complementar 140/2011). São Paulo: Malheiros, 2012.; FARIAS, Talden. Fiscalização e sanção no licenciamento ambiental antes e depois da Lei Complementar nº 140/2011. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, a. 12, n. 69, p. 87-88, mai./jun., 2013.; e CIRNE, Mariana Barbosa. A Lei Complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 72, p. 67-113, out./dez., 2013.

mais de um auto de infração, prevalecerá a penalidade imposta pelo órgão licenciador, em detrimento das demais. Todavia, parece que esta interpretação viola regras básicas de hermenêutica jurídica, segundo as quais os parágrafos devem ser interpretados de acordo com o *caput*, estando por este limitados. Caso prevalecesse a interpretação em questão, farse-ia letra morta do *caput* do artigo 17. Pior ainda, far-se-ia letra morta de uma das principais conquistas da LC 140, basicamente ignorando os avanços alcançados por uma norma aguardada durante longos vinte e três anos.

Não por outra razão que MUKAI (2011, p. 13) adjetiva como “confusa” a norma inscrita no parágrafo terceiro, com o que não podemos discordar. Pergunta-se: adotando-se a sistemática ora questionada, que avanço teria trazido então a LC 140?

A uma, as atuações continuariam sobrepostas, em prejuízo da eficiência administrativa. A duas, persistiria o cenário de insegurança jurídica típico do período pré LC 140: se os órgãos puderem continuar lavrando autos de infração indiscriminadamente, para apenas posteriormente ser decidido qual auto de infração prevalecerá, empreendedores continuarão reféns de custos e percalços que poderiam ser evitados caso a regra do *caput* fosse seguida, tais como honorários advocatícios e entraves causados no relacionamento com a Administração Pública em decorrência de autos de infração que serão posteriormente declarados nulos para a prevalência de apenas um.

Afinal, era exatamente isso que já ocorria antes da LC 140 quando mais de um auto de infração era lavrado por órgãos distintos em virtude de uma mesma infração: decisões judiciais recorrentemente declaravam nulos os múltiplos autos de infração, por evidente violação ao princípio do *non bis in idem*, para que somente um prevalecesse.

A três, não haveria que se falar em qualquer tipo de cooperação entre os entes administrativos, na medida em que a interpretação ora combatida simplesmente permitiria que cada órgão atuasse de forma absolutamente alheia à atuação dos demais.

Nesse contexto, chega-se finalmente ao núcleo da tese que o presente artigo busca expor: como então conjugar as disposições do *caput* e do parágrafo terceiro do artigo 17 em uma interpretação lógico-sistemática que, sem violar regras de hermenêutica, faça sentido à luz do vazio que a LC 140 buscou preencher e dos princípios que ela buscou garantir (cooperação, eficiência e segurança jurídica)? Parece que esta interpretação deve necessariamente perpassar o que dispõem os parágrafos primeiro e segundo do artigo 17, bem como o artigo 2º, inciso II, da LC 140, que aborda a atuação supletiva de órgãos ambientais:

Art. 17, § 1º - Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o *caput*, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º - 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.

Art. 2º - Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se: (...) II - atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar; (...)

Em síntese, o parágrafo primeiro trata do dever de comunicação da ocorrência de infrações ambientais ao órgão ambiental licenciador, ao passo que o parágrafo segundo cuida da imposição de medidas administrativas emergenciais para evitar, fazer cessar ou mitigar eventuais danos ao meio ambiente. De imediato, o que se extrai da dicção de cada dispositivo só vem a confirmar a interpretação que ora se defende.

De um lado, o parágrafo primeiro é claro ao afirmar que a ocorrência de infrações administrativas (puníveis por meio de sanções administrativas mediante lavratura de autos de infração) devem ser comunicadas ao ente licenciador (pois é ele que, nos termos do *caput*, tem a competência para lavrar auto de infração e impor sanção contra a infração comunicada). De outro, o parágrafo segundo não deixa dúvidas de que, independentemente da infração que esteja sendo cometida pelo transgressor (quer ela tenha sido detectada em uma vistoria, quer ela tenha sido comunicada na forma do parágrafo primeiro), todo e qualquer ente federativo pode atuar de forma emergencial, por meio da imposição de medidas acautelatórias (e não sanções administrativas), para impedir, fazer cessar, ou mitigar eventuais danos ao meio ambiente.

Como se vê, toda esta sistemática está perfeitamente em linha com a competência comum estabelecida pelo artigo 23 da Constituição, bem como com a limitação estatuída pelo *caput* do artigo 17 da LC 140, que permite somente aos órgãos licenciadores lavrarem autos de infração contra atividades licenciadas. Aliando-se a interpretação do artigo 17 à possibilidade de atuação supletiva de um ente em relação ao outro, conforme previsão do artigo 2º, inciso II, parece que a interpretação mais adequada para a sistemática implementada pela LC 140 deve seguir o racional explicado a seguir, verdadeiramente materializando o princípio do licenciador sancionador primário.

Em primeiro lugar, é preciso ter em mente duas premissas já expostas oportunamente ao longo do presente artigo: (a) uma infração administrativa pode ou não resultar em perigo iminente ou efetivo ao meio ambiente, a demandar ou não a adoção de medidas acautelatórias emergenciais; e (b) o exercício da competência comum de fiscalização ambiental pode materializar-se por diversos atos administrativos.

Nesse cenário, ocorrendo uma infração administrativa ambiental, é preciso sopesar se tal transgressão implica ou não perigo imediato ou iminente ao meio ambiente. Caso a resposta seja positiva, caberá a qualquer ente fiscalizador, na forma do artigo 17, § 2º, tomar as medidas administrativas cabíveis (*rectius* medidas acautelatórias) para impedir, interromper ou mitigar eventuais danos. Caso contrário, havendo infração que justifique a lavratura de um auto de infração, mas que não justifique a imposição de medidas acautelatórias, a regra é que somente o órgão ambiental licenciador poderá proceder com a lavratura do auto de infração. Afinal, neste caso, os demais entes federativos não poderão contar com o permissivo do parágrafo 2º e, além disso, estarão limitados pelo que dispõem o *caput* do artigo 17, bem como os incisos XIII dos artigos 7º, 8º e 9º, da LC 140.

Caso seja um órgão não licenciador a constatar uma infração administrativa que não implique perigo de dano imediato ou iminente ao meio ambiente, caberá a este órgão, nos exatos termos do parágrafo primeiro do artigo 17, comunicar o órgão licenciador a respeito da infração, para que este sim, respaldado por sua competência para lavrar auto de infração, possa tomar as medidas sancionatórias cabíveis (imposição de sanções administrativas propriamente ditas).

Por fim, levando-se em consideração a possibilidade de atuação supletiva, entende-se que órgãos não licenciadores somente poderiam lavrar autos de infração nos casos em que, depois de tomada a providência do parágrafo primeiro do artigo 17, o órgão licenciador permanecesse inerte diante da comunicação.

Com efeito, parece que esta situação falaria em desfavor da capacidade do órgão ambiental licenciador para fazer frente à transgressão da norma ambiental, o que pode ocorrer por diversos fatores, sendo o mais comum deles a falta de estrutura administrativa para dar vazão às demandas de fiscalização. Nessa hipótese, perfeitamente aplicável o artigo

15 da LC 140, que determina a atuação dos entes federativos em caráter supletivo quando “inexistir órgão ambiental capacitado”, o que legitimaria, pelo menos provisoriamente, a lavratura de um auto de infração por órgão não licenciador.

Seria precisamente nesta situação em que a parte final do parágrafo terceiro se encaixaria: quando o referido dispositivo afirma que prevalecerá o auto de infração lavrado pelo órgão licenciador, não quer ele dizer que órgãos não licenciadores podem continuar lavrando autos de infração para impor sanções administrativas propriamente ditas a empreendedores licenciados. Afinal, não custa repetir, essa interpretação violaria a disposição do *caput*, além de, em última análise, permitir a continuidade de uma situação caótica que, a nosso ver, reinava durante o período de vazio legislativo prévio à promulgação da tão aguardada lei complementar.

Neste ponto, apesar de divergirem em diversos aspectos relacionados à interpretação do artigo 17, Talden Farias e Toshio Mukai reconhecem que a LC 140 não pode ser interpretada de maneira a anular os próprios objetivos que ela buscou alcançar:

É importante lembrar que o objetivo da repartição de competência no Estado federativo é garantir eficiência e impedir a ocorrência de conflitos. Logo, não faria sentido interpretar a novel ordem jurídica com olhares de antanho (...) (FARIAS, 2017)

No mesmo sentido:

(...) qualquer interpretação do art. 23 da CF que traga conflitos de competências entre os entes federativos será inconstitucional, porque estará violando o comando referido (trazer o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional). (MUKAI, 2012, p. 17)

E é exatamente aqui que reside a principal diferença entre a interpretação defendida neste artigo (princípio do licenciador sancionador primário) e a interpretação que vem sendo adotada por órgãos ambientais e que foi, inclusive, adotada por Orientação Jurídico Normativa do IBAMA (princípio do licenciador fiscalizador primário).

Na prática, adotando-se a interpretação da referida Orientação Jurídico Normativa, é possível que órgãos ambientais não licenciadores continuem procedendo à lavratura de autos de infração com imposição de sanções administrativas propriamente ditas, de forma alheia ao licenciamento dos empreendimentos atuados e sem interface com o órgão licenciador. Esta é precisamente a situação de insegurança jurídica, ausência de cooperação e ineficiência administrativa que a LC 140 buscou endereçar.

Contra a interpretação ora defendida, o principal argumento da doutrina é o de que impedir o órgão não licenciador de lavrar auto de infração diante da constatação de uma transgressão à norma ambiental significaria limitar a competência comum prevista pelo artigo 23 da Constituição, além de colocar em risco a proteção ao meio ambiente, que é exatamente o objetivo de toda a normatização sobre o tema.

Entretanto, a nosso ver, tais preocupações estariam afastadas à luz de tudo quanto já restou explicado a respeito da materialização do poder de polícia ambiental. Como visto, a lavratura de autos de infração (imposição de sanções administrativas propriamente ditas) é apenas uma das facetas do exercício do poder-dever de fiscalização em matéria ambiental.

Assim, não obstante a limitação primária imposta pelo *caput* do artigo 17 à lavratura de autos de infração por órgãos licenciadores, fato é que tais órgãos continuam legitimados para exercer sua competência material de fiscalização, podendo expedir notificações, realizar vistorias e, nas hipóteses previstas no parágrafo segundo do artigo 17, adotarem medidas acautelatórias diante de situações que as justifiquem. Ademais, mesmo a lavratura de auto de infração continuará sendo possível, desde que obedecida a sistemática da comunicação prévia ao órgão licenciador (parágrafo primeiro do artigo 17) e caracterizada inércia capaz de ensejar a atuação supletiva (artigo 17, § 3º, *in fine*, c/c artigo 2º, inciso II e artigo 15).

Aliás, parece evidente que a (de)limitação de atribuições é consequência inevitável de qualquer norma que busque regulamentar o parágrafo único do artigo 23, de sorte que não faz sentido apegar-se a uma interpretação simplória de que as competências previstas no artigo 23 são inexoravelmente absolutas, quando é o próprio artigo 23 que reconhece a necessidade de imposição de regras de cooperação entre os entes federativos. Sobre este ponto, oportunas as considerações de FARIAS (2017):

Trata-se, no entanto, de uma interpretação meramente literal do artigo 23 da Lei Fundamental, que não leva em conta a concepção federativa nem a sistemática constitucional adotada. De fato, a compreensão de que a competência comum não pode sofrer regulamentação não parece gozar do necessário embasamento constitucional, dado que o federalismo cooperativo pressupõe a organização de tarefas. Admitir a responsabilidade comum absoluta seria não apenas aceitar, mas sobretudo estimular as atuações sobrepostas e contraditórias entre os entes, alimentando os tão recorrentes conflitos positivos e negativos de competência. (...) Por certo, não existe outra forma de regulamentar tal competência senão delimitando as responsabilidades específicas de cada ente federativo. Além do mais, foi exatamente a ausência dessas regras que causou uma série de conflitos, resultando em prejuízos de ordem econômica, ecológica, jurídica e social.

A proteção ao meio ambiente, por sua vez, permaneceria resguardada com base na possibilidade de adoção de medidas acautelatórias imediatas por quaisquer dos entes federativos, licenciadores ou não.

Diante de tudo isso, e com a devida vênia a posicionamentos diversos, quer nos parecer que a interpretação mais adequada para a solução da problemática ora analisada é aquela que preserva a competência comum dos entes federativos para atuar na proteção ambiental, ao

mesmo tempo em que impõe regras de cooperação para lavratura de autos de infração que dão cumprimento aos imperativos da eficiência e segurança jurídica, tão estimados pela LC 140. De outro modo, arrisca-se colocar a perder um dos principais avanços da lei complementar, na medida em que, da forma como vem sendo interpretada no dia-a-dia dos órgãos ambientais, pouca – ou mesmo nenhuma – mudança há em relação ao vazio legislativo e à insegurança jurídica que tornaram o diploma tão premente.

## CONCLUSÃO

Diante de tudo quanto abordado ao longo do presente trabalho, viu-se que a LC 140 foi editada com o propósito de preencher o vazio legislativo que existiu, durante mais de duas décadas, em relação à regulamentação demandada pelo parágrafo único do artigo 23 da Constituição da República. Tal regulamentação, como previsto pelo próprio parágrafo único, tem o dever primordial de colocar ordem na atuação dos diversos entes federativos no exercício da competência comum de proteção ao meio ambiente, evitando atuações sobrepostas, ou mesmo contraditórias, que contribuem para cenários de ineficiência administrativa, insegurança jurídica e falta de cooperação entre os entes federativos.

Não obstante a competência comum de proteção ao meio ambiente manifeste-se tanto no licenciamento ambiental, como na fiscalização ambiental, o presente artigo lançou seu foco sobre as atividades de fiscalização, buscando avaliar como as disposições da LC 140 podem ser interpretadas da maneira mais adequada, isto é, da maneira que dê maior alcance e efetividade aos princípios que são a sua própria razão de ser: cooperação, eficiência e segurança jurídica.

À luz dos desígnios de cada um desses princípios, viu-se também que o exercício do poder de polícia ambiental para fins de fiscalização de atividades potencialmente poluidoras pode manifestar-se de diversas maneiras. Ao contrário do que se possa pensar a partir de uma análise superficial, a imposição de sanções administrativas por meio da lavratura de autos de infração não é a única maneira de atuação de órgãos ambientais em defesa do meio ambiente. Há hipóteses, por exemplo, em que serão necessárias a imposição de medidas acautelatórias em caráter de urgência, e outras em que a simples exigência de apresentação de documentos ou esclarecimentos darão solução à questão.

Essa multiplicidade de atuações decorrentes do exercício da competência comum de fiscalização ambiental significa dizer que a (de)limitação de apenas uma dessas atuações não implica limitação à competência comum propriamente dita, ainda mais considerando que a

fonte de tal (de)limitação é o próprio dispositivo constitucional regulamentado, que reconhece a necessidade de repartição de tarefas e atribuições, sob pena de colocar em risco os já mencionados princípios.

Ao interpretar a sistemática estatuída pelo artigo 17 da LC 140, a Procuradoria do IBAMA discorreu sobre o que denominou de princípio do licenciador fiscalizador primário, no sentido de que o órgão competente para exercer a fiscalização sobre atividades licenciadas é primariamente o órgão competente pelo seu licenciamento. Em apertada síntese, no entender da Procuradoria esta interpretação seria adequada, porque, ao mesmo tempo em que permitiria a todos os entes federativos continuarem exercendo o poder-dever de fiscalização ambiental, faria prevalecer, em regra, somente os atos administrativos sancionadores lavrados pelo órgão licenciador.

Entretanto, parece que esta interpretação acaba resultando, na prática, na possibilidade de lavratura de autos de infração, contra empreendimentos licenciados, por todo e qualquer órgão ambiental, licenciador ou não, para somente posteriormente serem declarados nulos os atos exarados por quem não possuía competência para tanto. Tal interpretação parte da premissa de que as competências do artigo 23 seriam inexoravelmente absolutas, fechando os olhos para o que dispõe seu parágrafo único e, em última análise, para a própria razão de ser da LC 140.

À luz do que se defendeu ao longo do presente artigo, não basta que a única limitação à atuação dos órgãos ambientais seja a prevalência do auto de infração do órgão licenciador sobre os demais, mesmo porque isso já acontecia antes da LC 140, por meio de decisões judiciais que recorrentemente declaravam nulos os múltiplos autos de infração lavrados por diferentes órgãos em decorrência de uma mesma infração, por evidente violação ao princípio do *non bis in idem*.

Como se viu, diante de uma interpretação lógico-sistemática do artigo 17, em consonância com o artigo 23 da Constituição e com os princípios da eficiência, cooperação e segurança jurídica, é perfeitamente possível limitar a atuação de órgãos não licenciadores no que concerne especificamente à imposição de sanções administrativas mediante lavratura de autos de infração, permitindo-os atuar nesse sentido tão somente em situações de inércia do órgão licenciador.

Em outras palavras, entende-se que não é simplesmente a fiscalização que deve ser preponderantemente exercida pelo ente licenciador, conforme sustentado pela Procuradoria do IBAMA, mas, principalmente, a lavratura de atos administrativos sancionadores,

consubstanciando o princípio do licenciador sancionador primário desenvolvido ao longo do presente trabalho.

## REFERÊNCIAS

- AMADO, Frederico. **Direito ambiental esquematizado**. 8. ed. São Paulo: JusPodivm, 2017.
- BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2016.
- BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **OJN nº 49/2014/PFE/IBAMA**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/15501732>. Acesso em 2 de abril de 2017.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao\\_Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao_Compilado.htm). Acesso em: 11 de fevereiro de 2017.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 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: 2 de abril de 2017.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm). Acesso em: 18 de março de 2017.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm). Acesso em: 11 de fevereiro de 2017.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2014.
- CIRNE, Mariana Barbosa. A Lei Complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 72, p. 67-113, out./dez., 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- FARIAS, Talden. Fiscalização e sanção no licenciamento ambiental antes e depois da Lei Complementar nº 140/2011. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, a. 12, n. 69, p. 87-88, mai./jun., 2013.
- \_\_\_\_\_. **Licenciamento ambiental em um único nível competência**. ConJur, 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jun-25/ambiente-juridicoliciamento-ambiental-unico-nivel-competencia>. Acesso em: 8 de abril de 2017.
- GRANZIERA, Maria Luiza. **Direito Ambiental**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GRECO, Leonardo. Competências Constitucionais em Matéria Ambiental. **Revista Informação Legislativa**. Brasília. a. 29. n. 116. out./dez. 1992.
- GUERRA, Sidney. Competência ambiental à luz da Lei Complementar n. 140/2011. **Nomos**. v. 32.1. p. 125-140. Fortaleza: UFCE, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

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

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente – A gestão ambiental em foco – Doutrina, Jurisprudência, Glossário**. 7. ed. São Paulo: RT, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direito do Ambiente**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 1616 p. *e-book*.

MIRANDA, Robinson Nicácio de. **Direito ambiental**. São Paulo: Rideel, 2010.

MUKAI, Toshio. A Lei Complementar nº 140, 8 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, São Paulo, v. 38, p. 5-17, out./nov., 2011.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. Comentários sobre a nova lei de competências em matéria ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 66, p. 55-76, abr./jun., 2012.

*Trabalho enviado em 03 de junho de 2017.*

*Aceito em 16 de outubro de 2017.*