



Secretaria do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

SPU nº 11024343-9

PARECER JURÍDICO Nº 238/2017- PROJU/NUCOJ

PROCESSO Nº: 11024343-9

INTERESSADO: RAIMUNDA MIRANDA JULIÃO CAVALCANTE

ASSUNTO: Análise acerca da competência da SEMACE para exercício da fiscalização ambiental antes e após a edição da LC nº 140/2011.

PROCURADORA AUTÁRQUICA: Luciana Barreira de Vasconcelos.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. DÚVIDA DE NATUREZA JURÍDICA. COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO AMBIENTAL ESTADUAL PARA FISCALIZAR INTERVENÇÃO DE IMPACTO LOCAL. COMPETÊNCIA COMUM DA FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. IRRELEVÂNCIA DA AMPLITUDE DO IMPACTO CAUSADO PELA INTERVENÇÃO PARA FINS DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 23 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. VALIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO PELA SEMACE. PERMANÊNCIA DA COMPETÊNCIA COMUM PARA FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL APÓS A VIGÊNCIA DA LC Nº 140/2011. PREVALÊNCIA DO AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO PELO ENTE AMBIENTAL COMPETENTE PARA O LICENCIAMENTO. INTELIGÊNCIA DO ART. 17 DA REFERIDA LEI COMPLEMENTAR.

Trata-se de procedimento deflagrado a partir da lavratura do Auto de Infração nº. 201012034265-AIF, mediante o qual foi imposta multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) em face de RAIMUNDA MIRANDA JULIÃO CAVALCANTE, em virtude da constatação da prática do ilícito ambiental consistente em “impedir a regeneração natural de vegetação nativa em área de preservação permanente em uma área de 0,3 há situada no sítio Santa Rosa”.



Secretaria do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

SPU nº 11024343-9

De acordo com o documento de AI presente às fls. 02, a referida autuação fundamenta-se nos artigos 70 e 72, II e VII, da Lei Federal nº 9.605/98 e artigo 3º, II e VII, c/c artigo 48 do Decreto Federal nº 6.514/08.

Às fls. 04/06, consta o Relatório de Apuração de Infração Administrativa Ambiental – RAIA nº 539/2011, informando que:

“Em atendimento a solicitação do Ministério Público do Ceará – 2ª Promotoria de Justiça Cível de Caucaia de Caucaia (sic) foi realizada inspeção *in loco* no dia 01 de fevereiro de 2011, onde foi constatado a existência de uma residência localizado em uma distância inferior a cinquenta metros de raio de um Olho D'água.”

Inconformada com a autuação, a Sra. Raimunda Miranda protocolizou Defesa Administrativa alegando que a SEMACE seria absolutamente incompetente para a atividade de fiscalização ambiental no Município de Caucaia, tendo em vista a existência do IMAC (Instituto de Meio Ambiente de Caucaia), bem como a assinatura do Termo de Compromisso nº 35/2009 com o aludido ente municipal. (fls. 16/29).

Anexo à peça de defesa, consta o Termo de Compromisso nº 35/2009 – IMAC, por meio do qual a administrada comprometeu-se a, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, contado a partir do dia 24 de setembro de 2009, “retirar a construção em alvenaria ao redor da fonte natural” (fl. 25/26).

Ao ser submetido à Gerência de Instância e Julgamento- GEIJU da Diretoria de Fiscalização – DIFIS, foi acostado ao processo documento demonstrativo do trâmite de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual em face da autuada (fls. 46/48). Em seguida, os autos foram remetidos à PROJU para juntada da sentença emitida no âmbito do aludido processo judicial.

Em atendimento à retrocitada demanda, às fls. 50/59 foi anexado ao processo o documento requerido, bem como exarada manifestação jurídica sugerindo o prosseguimento da instrução e julgamento do auto de infração em apuração no presente feito “cobrando-se a penalidade estipulada caso reste comprovada que a mesma é devida”. Quanto às medidas de demolição e retirada das fossas, recomendou-se “{...} aguardar o julgamento final do processo a fim de evitar uma possível revisão dos atos administrativos {...}”, já que essa questão ainda



Secretaria do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

SPU nº 11024343-9

permanecia em discussão em fase recursal (recurso recebido com efeito suspensivo).

Ao retornar à DIFIS, o feito seguiu para análise da EQTEQ que, por sua vez, elaborou o Parecer Instrutório de Caráter Técnico nº 710/2014 no bojo do qual foi solicitado o encaminhamento dos autos à PROJU para emissão de parecer jurídico acerca do argumento apresentado pela autuada segundo o qual a SEMACE seria incompetente para a lavratura do AI em questão diante da existência de órgão ambiental municipal (IMAC, que já teria inclusive realizado fiscalização no local e firmado o Termo de Compromisso nº 35/2009 (fls. 60/64)

À fl. 65, vieram, então, os autos a esta Procuradoria Jurídica “para análise sobre matéria jurídica não consolidada a respeito da competência para fiscalizar o empreendimento sob análise”.

Eis o relatório. Segue a manifestação.

Objetiva o vertente parecer elucidar dúvida suscitada pela EQTEC/DIFIS, conforme relatado em epígrafe.

Para tanto, cumpre observar o disciplinamento sobre repartição de competências existente no ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 proclama que, tanto União, quanto Estados, Distrito Federal e Municípios são competentes para desempenhar atividades voltadas à gestão de meio ambiente.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de



Secretaria do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

SPU nº 11024343-9

outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

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

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

(grifamos)

Consoante o previsto no dispositivo suso transcrito, nossa Carta Magna destinou às leis complementares a missão de fixar normas de cooperação entre os entes federativos, a fim de proporcionar equilíbrio na execução das tarefas descritas nos incisos do art. 23, dentre as quais se inserem a proteção do meio ambiente, dos monumentos, paisagens naturais notáveis, sítios arqueológicos; o combate à poluição em qualquer de suas formas; e a preservação das florestas, da fauna e da flora.

Desde a promulgação da CF/88 até o mês de dezembro de 2011, quando finalmente foi publicada a Lei Complementar nº 140/2011, a coordenação entre as atividades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios tendentes a gerir e proteger o meio ambiente foi regulada no bojo de legislação esparsa, como na Lei 6.938/1981, instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente, que, em nosso entendimento, foi recepcionada pela Constituição com *status* de Lei Complementar, na Lei 4.771/1965 (antigo Código Florestal) e em resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (ex: Res. CONAMA 237/97).

A Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do



Secretaria do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

SPU nº 11024343-9

Meio Ambiente, estabeleceu no *caput* do seu art. 10, *in verbis*:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, **considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA**, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

{...}

(grifou-se)

O art. 8º, I, da mesma lei estatui que compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA “estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA”.

No exercício da competência conferida pelo retromencionado inciso, o Conselho Nacional do Meio Ambiente –CONAMA emitiu a Resolução nº 237/1997 instituindo divisão de competências entre os órgãos/entidades de meio ambiente federal, estaduais e municipais para a realização do licenciamento ambiental. Os arts. 4º, 5º e 6º da Resolução nº 237/97 do CONAMA, dispunham, *in litteris*:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

- I. Localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União;
- II. Localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;
- III. Cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

- IV. Destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar



Secretaria do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

SPU nº 11024343-9

e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas ou aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear CNEN;

V. Bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica;

§ 1º - O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º - O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.



Secretaria do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

SPU nº 11024343-9

Consoante as regras destacadas acima, pertencem à seara de competência da entidade de meio ambiente estadual, órgão seccional do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, o licenciamento dos empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos em mais de um Município; em unidades de conservação de domínio estadual; ou que produzissem impactos ambientais diretos que ultrapassassem os limites territoriais de um ou mais Municípios; dentre outros.

Aos Municípios fora reservada a incumbência de realizar o licenciamento das intervenções de impacto ambiental local e daquelas delegadas pelo Estado, por instrumento legal de convênio.

Note-se que as normas infraconstitucionais de cooperação entre os entes federativos anteriores à edição da Lei Complementar nº 140/2011 promoviam repartição de atribuições especificamente para a atividade de licenciamento ambiental. O controle exercido mediante a fiscalização ambiental constituía competência comum a todas as esferas administrativas (municipal, estadual e federal), não havendo qualquer preferência ou sobreposição entre elas.

Desta feita, ainda que um empreendimento ou atividade fosse licenciada ou licenciável por um determinado ente, nada obstava que um ente ambiental pertencente a outra esfera da Administração promovesse fiscalização e lavrasse os autos de infração, embargos e demais medidas administrativas que se apresentassem pertinentes ao caso.

Nessa direção, destaca-se a lição de Curt Trennepohl¹:

O fato de um empreendimento ou atividade estar em processo de licenciamento num determinado órgão ambiental não afasta o poder de polícia dos demais. Assim, caso se configure que um órgão licenciador é inepto ou permanece inerte ou omissor, a qualquer tempo, outro pode exercer a fiscalização sobre a atividade ou obra (não sobre o órgão em questão), atuando e promovendo a apuração da infração através do processo administrativo próprio.

¹ TRENNEPOHL, Curt e TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 2ª ed. rev. E atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2008, p. 21.



Secretaria do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

SPU nº 11024343-9

Na hipótese de sobreposição de sanções impostas por entes federados diversos no tocante a um mesmo ato ilícito ambiental, as multas aplicadas pelos Estados e Municípios ostentavam preferência frente a penalidade da mesma espécie imposta pela União. Senão vejamos o disposto no art. 76 da Lei nº 9605/1998, a saber:

Art. 76. O pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência.

Tendo em vista que o Auto de Infração nº 201012034265-AIF foi lavrado em 09/02/2011, ou seja, em data anterior à publicação da LC 140/2011 (ocorrida em 9/12/2011), submete-se, por força do princípio do *tempus regit actum*, às regras acima explicitadas, pois vigentes no Ordenamento Jurídico Brasileiro à época do fato.

Dessarte, à luz das explicações supra, conclui-se pela inexistência de vício de competência no auto de infração em apuração no processo *sub examine*, afigurando-se a SEMACE como ente ambiental plenamente apto à sua lavratura, dada a competência comum para exercício da fiscalização ambiental conferida pelo art. 23 da Constituição Federal.

Vale pontuar, ademais, que, com a entrada em vigor da LC nº 140/2011, subsiste, sem qualquer redução, a competência comum dos entes federados para exercício da atividade de fiscalização ambiental, conforme será adiante demonstrado.

A Lei Complementar em comento aborda o tema em seu art. 17, que assim versa:

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.

§ 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



Secretaria do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

SPU nº 11024343-9

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.

§ 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.

(grifou-se)

O sistema de fiscalização ambiental inaugurado pelo diploma legal em estudo conferiu ao órgão/entidade responsável pelo licenciamento do empreendimento ou atividade um maior ônus de controle das intervenções pertencentes à sua esfera de competência licenciatória. O enfoque dirigido pelo texto normativo ao ente licenciador pode ser percebido pela ênfase da competência deste para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade por ele próprio licenciada ou autorizada.

Em sintonia com essa maior carga de responsabilidade atribuída ao ente ambiental licenciador, foi estabelecida uma certa “preferência” na fiscalização por ele efetuada, ao ser previsto, no §3º do dispositivo supratranscrito, que, havendo duplicidade de autuação, prevalecerá o auto de infração ambiental lavrado pelo órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização.

No entanto, o mesmo §3º deixou claro que tal “preferência” “{...} 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 {...}”.

Ao dissertar sobre a matéria, Henrique Albino Pereira salienta²:

² PEREIRA, Henrique Albino. *Competência para fiscalização ambiental na Lei Complementar nº 140/11*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3363, 15 set. 2012. Disponível em: <<https://jus.com>>



Secretaria do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

SPU nº 11024343-9

O texto constitucional é claro. A competência para proteger o meio ambiente é comum de todos os entes da federação. A Lei Complementar 140/11, portanto, não poderia reduzir um milímetro sequer da competência para fiscalização de qualquer ente federado, e não o fez. O mandato constitucional é para fixação de normas de cooperação em vista do equilíbrio do desenvolvimento. Houvesse redução da competência comum estaria o texto eivado de inconstitucionalidade.

{...}

A Lei Complementar 140/11 não reduziu a competência comum dos entes da Federação. Pelo contrário, confirmou o poder de fiscalização de todos os entes para toda e qualquer situação. Previu expressamente no §3º do art. 17 que a competência do órgão licenciador para fiscalizar não impede a competência comum dos demais entes. {...}

Diante do exposto, resta incólume, após a edição da Lei Complementar nº 140/2011, a competência comum dos entes federados para as ações de fiscalização ambiental, podendo qualquer deles, dentro de seu respectivo território, lavrar os autos de infração e adotar as demais medidas administrativas que se mostrarem adequadas ao caso, mesmo que o empreendimento ou atividade fiscalizada não seja por ele licenciada ou licenciável.

É que interpretação dos dispositivos da LC nº 140/2011 deve harmonizar-se com os ditames da Constituição Federal de 1988 (situada no topo da hierarquia normativa de nosso Ordenamento Jurídico), notadamente com aqueles insculpidos em seus arts, 23 e 225³, que proclamam a máxima proteção ambiental como direito de todos e dever comum da coletividade e dos entes que compõem o Poder Público.

A diferença em relação ao sistema jurídico anterior ao da LC em tela reside no fato de que agora, em caso de duplicidade de sancionamento administrativo, prevalecerá o auto de infração lavrado pelo ente competente para o licenciamento ambiental (art. 17, §3º).

Nessa perspectiva, inexistente qualquer impedimento legal ao exercício de atividade fiscalizatória pela SEMACE em relação a intervenções licenciadas ou licenciáveis em outras esferas administrativas (municipal ou federal), com a ressalva de que, caso o ente federado competente para o licenciamento também promova a devida

³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

{...}



Secretaria do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

SPU nº 11024343-9

fiscalização ambiental, o auto de infração por ele constituído prevalecerá sobre aquele eventualmente emitido por esta Autarquia.

Observe-se, por outro lado, que o *caput* do art. 17 refere-se a “atividade licenciada ou autorizada”. Na mesma linha, o §3º determina a escolha pelo “o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização” em caso de duplicidade. Nada foi definido na lei quanto à fiscalização de atividades não licenciáveis. Essa falta de regulamentação específica faz incidir, sem qualquer restrição, a competência comum prevista na Constituição Federal de 1988.

Assim, na ausência de norma complementar de cooperação entre os entes públicos que permita direcionar ou privilegiar a competência de determinado ente para fiscalização ambiental de atividade não passível de licenciamento/autorização ambiental, em caso de sobreposição de autuações, deverá subsistir a multa que primeiro tenha sido imposta.

Isso porque as demais autuações (segunda, terceira, etc.) eventualmente perpetradas em face de determinada pessoa pelo mesmo ato ilícito atentarão contra o princípio do *non bis in idem*, preceito que decorre dos princípios da estrita legalidade e da proporcionalidade e proíbe a dupla penalização de determinado sujeito pelo mesmo fato (na mesma esfera -administrativa).

Vale registrar, na oportunidade, que os entendimentos ora esboçados sobre a competência para a atividade de fiscalização ambiental com o advento da LC nº 140/2011 alinham-se com os posicionamentos firmados pela Procuradoria Federal Especializada do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA na Orientação Jurídica Normativa nº 49/2013/PFE/Ibama intitulada “COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA AMBIENTAL APÓS A VIGÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011”⁴, cuja ementa colaciona-se a seguir:

EMENTA

Competência dos entes federativos em matéria de fiscalização ambiental atualmente regulada pelo art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, que instituiu um sistema de prevalência, sem afastar a competência comum

⁴ Disponível em http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/96663.



Secretaria do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

SPU nº 11024343-9

constitucionalmente prevista.

II. Atividade concretamente licenciada deve ser preferencialmente fiscalizada pelo órgão ambiental emissor da licença, impondo-se a efetiva atuação do órgão fiscalizador supletivo em caso de omissão do órgão primariamente competente. Em situação de duplicidade de atuações, caberá a prevalência da fiscalização realizada pelo órgão licenciador, com reconhecimento da insubsistência do auto de infração anteriormente lavrado pelo órgão fiscalizador supletivo, desde que a penalidade aplicada no processo originário ainda não esteja definitivamente constituída.

III. Atividades não licenciadas e não licenciáveis podem ser fiscalizadas por qualquer órgão ambiental, prevalecendo o primeiro auto de infração lavrado. Necessidade de se evitar sobreposição de atividade e de se atender aos princípios administrativos aplicáveis e objetivos traçados pelo legislador.

IV. Aplicação de medidas cautelares em caso de iminência ou de já ocorrência de degradação ambiental. Prevalência das medidas aplicadas pelo órgão efetivamente licenciador, prevalecendo sobre aquelas eventualmente impostas pelo órgão fiscalizador supletivo, excetuando-se as que já surtiram, no caso concreto, todos os efeitos práticos admissíveis.

Não se pode olvidar, porém, da maior responsabilidade atribuída pela LC nº 140/2011, em seu art. 17, *caput*, ao ente licenciador. Essa regra, embora não reduza a competência comum dos entes federados, de certa forma orienta os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) a priorizarem seus esforços no exercício da fiscalização ambiental dos empreendimentos, obras e atividades licenciados ou licenciáveis em seu âmbito de atuação.

Com esteio nessa interpretação da norma *sob luzes*, esta Procuradoria Jurídica considera adequado que a SEMACE priorize a fiscalização das intervenções cujo licenciamento ou autorização ambiental esteja abrangido em sua esfera de competência licenciatória⁵. Não se trata de exclusividade, mas tão somente prioridade, de sorte que, se, no caso concreto, for pertinente a ação fiscalizatória da SEMACE (seja por omissão do órgão federal ou municipal ou inexistência deste último, seja por qualquer outra razão), deverá o Setor de Fiscalização da Autarquia adotar as medidas administrativas que se fizerem necessárias, inclusive lavratura de auto de infração e termos de embargo ou apreensão.

⁵ Sem esquecer da fiscalização das intervenções não licenciáveis.



Secretaria do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

SPU nº 11024343-9

Nessa toada, impende lembrar que, nos termos do art. 17, §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”.

Anote-se, por derradeiro, que de acordo com os elementos constantes dos fólios, a autuada além de estar cometendo a infração descrita e devidamente sancionada pelo AI nº 20101203425-AIF (de natureza continuada), ainda descumpriu o Termo de Compromisso nº 35/2009 – IMAC (por ela própria trazido aos autos – fls. 25/26), que estabelecia a retirada, no prazo de 48 horas, a contar de 24 de setembro de 2009, da “construção em alvenaria ao redor da fonte natural. Tal circunstância reforça a necessidade de repreensão da conduta da administrada, que vêm, insistentemente, ao longo de anos, causando danos ao meio ambiente, mesmo ciente da ilicitude e gravidade da manutenção de construções nas imediações de fonte natural de água. Digno de realce que a conservação da área do entorno de fontes naturais de água tem importante função ambiental de evitar o assoreamento do recurso hídrico e proteger a qualidade da água.

***Ex positis*, com fulcro no art. 23 e 225 da Constituição Federal de 1988, este Núcleo de Consultoria Jurídica opina pela manutenção do AI nº 20101203425-AIF, por ser a SEMACE ente ambiental plenamente apto à sua lavratura, dada a competência comum para exercício da fiscalização ambiental.**

É o parecer.

Fortaleza, 09 de maio de 2017.

Luciana Barreira de Vasconcelos
Procuradora Autárquica
Mat. 538-1-3
OAB nº 22.618



Secretaria do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

SPU nº 11024343-9

Ao Procurador Jurídico.

Exarado o Parecer Jurídico nº **238/2017- PROJU/NUCOJ**, em atendimento à solicitação da DIFIS de fl. 65, propõe-se a consolidação das teses nele esposadas, nos termos do Parágrafo Único do artigo 71 da Instrução Normativa nº02/2010. Empós, sugere-se retorno do feito ao setor de origem para que siga o procedimento de estilo.

Fortaleza, 09 de maio de 2017.

Luciana Barreira de Vasconcelos
Procuradora Autárquica

À DIFIS.

Acolho as razões do Parecer Jurídico nº **238/2017- PROJU/NUCOJ** para consolidar as teses nele fixadas como Orientação Jurídica desta Procuradoria a ser aplicada em casos similares à situação então analisada no processo em tela, nos termos do Parágrafo Único do artigo 71 da Instrução Normativa nº02/2010.