



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

---

**NOTA n. 00053/2015/DEPCONSU/PGF/AGU**

**NUP: 00400.001750/2014-08**

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**ASSUNTOS: COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO FISCALIZADOR**

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria-DEPCONSU/PGF,

1. Trata-se de demanda originada com o Ofício nº 0801.000314/2014, de 03/11/2014, da 1ª Vara de São Pedro da Aldeia/RJ (DOC 1 – Sapiens), encaminhado à Advocacia-Geral da União (AGU), para que esta se manifeste sobre a definição de competências entre Marinha do Brasil (Capitania dos Portos) e IBAMA quanto ao interesse ambiental na fiscalização de óleo de embarcações, dada a existência de conflitos sobre esse assunto no âmbito de determinada ação penal. Consoante fatos relacionados na sentença da ação penal relativa ao processo nº 001024-97.2005.4.02.5108, houve absolvição em relação aos fatos imputados aos réus, acusados de supostamente cometerem ilícito do art.69, da Lei nº 9.605/98 (: “Obstar ou dificultar a ação fiscalizadora do Poder Público no trato de questões ambientais: Pena – detenção, de um a três anos, e multa.”), em face de fiscais do IBAMA, de modo que o juízo federal entendeu, no caso, tratar-se de competência da Capitania dos Portos (Marinha do Brasil).

2. A seguir, os principais documentos que interessam o caso.

3. No Doc.2, Despacho nº 01253/2014/TRIGAB/AGU, do Gabinete do AGU, que encaminha os autos à Consultoria-Geral da União (CGU), para análise e providências que julgar cabíveis.

4. No Doc.3, Despacho nº 00321/2014/CHGAB/PGF/AGU, do Chefe de Gabinete desta Procuradoria-Geral Federal (PGF), encaminhando os autos à Procuradoria Federal Especializada do IBAMA-Sede (PFE/IBAMA-Sede) para conhecimento e manifestação, **bem como a este Departamento de Consultoria da PGF (DEPCONSU/PGF) para conhecimento.**

5. Nos Doc.4 (COTA n. 00813/2014/COJUD/PFE-IBAMA/PGF/AGU) e Doc.5 (COTA n. 553/2014/CONEP/PFE-IBAMA/PGF/AGU), manifestações internas no âmbito da PFE/IBAMA-Sede sobre competências para análise do caso.

6. No Doc.6, Cota s.nº, de 19/11/2014, no âmbito da Coordenação-Geral de Orientação da Consultoria-Geral da União (CGU/AGU) no sentido de que “sejam instadas a se manifestar sobre o assunto dos autos: a **Procuradoria Federal junto ao IBAMA, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa e a Consultoria Jurídica Adjunta junto ao Comando da Marinha.** Entendo necessário ainda dar ciência à **Procuradoria-Geral Federal** para que, querendo, encaminhe subsídios que repute necessários ao deslinde da questão.”

7. No Doc.11, COTA n. 559/2014/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, que encaminha documentação dos autos para análise da Diretoria de Proteção Ambiental do IBAMA (DIPRO/IBAMA-Sede).

8. No Doc.12, Parecer 45/2013/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, cujo assunto trata do controle ambiental de derramamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas jurisdicionais brasileiras.

9. No Doc.19, Ofício nº 52/CJACM-MB, de 19/12/2014, que encaminha os subsídios da Assessoria Jurídica de Portos e Costas da Marinha do Brasil, cuja fundamentação apresentada é no sentido de que a fiscalização e autuação dos infratores envolvendo navios, plataformas e suas instalações de apoio à descarga de óleo, misturas oleosas e lixo, submetem-se a normas jurídicas especiais, objeto da Lei nº 9.966/2000 e do regulamento do Decreto nº 4.136/2002. Em seguida, indica que no que se refere a regras de prevenção, a competência da Autoridade Marítima poderá ser exercida “quando a descarga for provocada por embarcações, plataformas e instalações de apoio, situada em águas consideradas de jurisdição nacional e, apenas, quando estas descargas não forem decorrentes de exigência prevista no licenciamento ambiental, situação em que o órgão responsável pela emissão da licença, deverá exercer sua competência”. Ainda, indica que a edição da Lei Complementar nº 140/2011 em nada modificou as regras especiais do Decreto nº 4.136 (art.36). Ao final, assim conclui:

#### CONCLUSÃO

24. Nesse sentido, apesar das controvérsias e entendimentos díspares com relação ao tema, e nos limites da legislação vigente, o que se pretende é alcançar o entendimento entre os órgãos envolvidos com a fiscalização, de maneira a garantir a segurança jurídicas nas relações entre administração e administrado, evitando-se futuras demandas judiciais que busquem questionar a autuação de ambos os órgãos por meio da ocorrência de ***Bis in Idem*** em sede administrativa. Nesse contexto, devemos conduzir o assunto segundo a ótica da cooperação, da legalidade, do interesse público e da segurança jurídica, buscando respeitar o interesse institucional e a *expertise* de cada órgão na implementação das disposições legais que visam dar efetividade do direito constitucional da coletividade a um meio ambiente sadio e equilibrado para as presentes e futuras gerações, conforme seu art.225 da nossa Carta Magna.

25. Por todo exposto, ficou demonstrado que apesar de restrita, delimitada está a **competência da Autoridade Marítima para aplicar sanções pela inobservância das disposições contidas na legislação de regência, ressalvadas as situações onde seja configurada exceção contida no parágrafo 2º do art.36 do Decreto nº4.136/2002, no que se refere à inobservância de condicionante contidas na Licença ambiental expedida pelo órgão competente**, notadamente, nos casos de vazamentos que envolvam plataformas, vez que os navios não são objeto de licença ambiental.

10. Em seguida, nos autos do processo n 02001.007560/2014-14, apensado ao processo principal em tela nº 00400.001750/2014-08, **tem-se manifestação da PFE/IBAMA-Sede na Nota nº 99/2015/CONEP/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU, de 04/05/2015, aprovada pelo Despacho nº 248/2015-GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, conforme o seguinte:**

6. O assunto objeto de análise nos presentes autos é, de fato, incontroverso para o Ibama, que exerce atualmente amplas atividades fiscalizatórias em embarcações localizadas em território brasileiro. Segundo bem informado pela DIPRO na Nota Técnica citada (fls. 29-V/30):

A entrada de embarcações no mar territorial, mormente, em águas interiores, representa alto potencial de risco ambiental por três motivos principais: um, pela introdução de espécie exótica e/ou agentes patogênicos por meio da bioinscrustação ou da água de lastro; dois, pela toxicidade dos biocidas usados em tintas antiinscrustantes e, três, pela chance de acidente envolvendo o lançamento da carga ao mar.

Visando prevenir a ocorrência desses danos ambientais, o Brasil promulgou: a) O Decreto Legislativo nº 148, de 14 de março de 2010, que aprova o texto da Convenção Internacional para Controle e Gerenciamento da Água de Lastro e Sedimentos de Navios; b) O Decreto nº 8.345, de 13 de novembro de 2014, que aprova o texto da Convenção Internacional sobre Controle de Sistemas Antiincrustantes Danosos em Navios, adotada pela Organização Marítima Internacional; e c) A Lei nº 9966, de 28 de abril de 2000, e seu Decreto regulamentador nº 4.136, de 20 de fevereiro de 2002, que tratam da prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dispõe sobre as sanções.

7. Observa-se, pois, que não remanesce qualquer dúvida à área técnica competente do Ibama acerca da existência de competência para realização de fiscalização ambiental em águas sob jurisdição nacional, já que diversas legislações prevêm o controle ambiental em embarcações, tendo em vista o alto potencial de risco ambiental de atividades desenvolvidas por atividades em mar territorial.

8. Pode ter havido, no passado, uma certa confusão no que tange à divisão de atribuições entre os órgãos ambientais federais e a Marinha do Brasil, tendo em vista a necessidade de se afastar eventuais conflitos (positivos e negativos) de ações que pudessem ser realizadas pelos dois órgãos federais, no controle e na fiscalização de embarcações em território brasileiro. Tais conflitos, contudo, deixaram de existir quando se interpretou e se compreendeu, na essência, as legislações aplicáveis, ficando claro que cada instância deveria responder pelo controle administrativo próprio da sua área de interesse e nos limites de suas atribuições legais.

9. Esta Procuradoria Federal Especializada do Ibama/Sede já teve a oportunidade de se manifestar, em mais de uma situação, sobre temas que tangenciam o objeto da presente análise, deixando evidente que o exercício

pleno das competências administrativas de cada ente, desde que respeitadas as suas atribuições legais, não significaria sobreposição de atividade administrativa e não constituiria duplicidade de autuação vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro (*non bis in idem*).

10. Pode-se citar, como exemplo, o Parecer nº 45/2013/CONEP/PFE-IBAMA-SDE/PGF/AGU, cuja cópia já se encontra acostada aos autos (fls. 19/27), que, de forma bem fundamentada, analisou o assunto e concluiu pela existência de competência do Ibama para realizar fiscalizações ambientais com fulcro na Lei nº 9.966/2000 e no seu Decreto regulamentador (nº 4.136/2). Merece destaque os seguintes trechos do referido opinativo jurídico:

**26. Exemplificando: um sujeito que pratique conduta que se enquadre no artigo 36, caput, do Decreto nº 4.136/2002 deverá sofrer autuação pela autoridade marítima. A mesma conduta, ademais, pode preencher os requisitos do tipo do artigo 61 do Decreto nº 6.514/2008. Se assim for, o infrator poderá sujeitar-se às duas infrações administrativas concomitantemente.**

(...)

**29. Referida autorização é conferida expressamente pelo artigo 25, §3º, da Lei nº 9.966/2000, que dispõe sobre as infrações administrativas que são especificadas no Decreto n.º 4.136/2002. Vejamos:**

**A aplicação das penas previstas neste artigo não isenta o agente de outras sanções administrativas e penais previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e em outras normas específicas que tratem da matéria, nem da responsabilidade civil pelas perdas e danos causados ao meio ambiente e ao patrimônio público e privado. (g.n.)**

Há regra de igual teor no Decreto n.º 4.136/2002:

Artigo 54. A aplicação das penas previstas neste Decreto não isenta o agente de outras sanções administrativas e penais previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e em outras normas específicas que tratam da matéria, nem da responsabilidade civil pelas perdas e danos causados ao meio ambiente e ao patrimônio público e privado.

31. Afastar, aprioristicamente, a aplicação de tipo infracional do Decreto n.º 6.514/2008, de apuração pela autoridade ambiental – em razão da existência de tipo contido no Decreto n.º 4.136/2002 que possua os mesmos elementos, mas cuja apuração é da autoridade marítima – pode também gerar situação indesejável de conflito negativo de competência. O juízo sobre o tipo infracional aplicável nem sempre é fácil e objetivo e pode divergir entre as

autoridades envolvidas. Nesse contexto, é vislumbrável que a situação possa causar inércia de ambos os órgãos, ameaçando a ação punitiva sobre o ilícito praticado.

32. Por outro lado, não se faz possível a aplicação, em face da mesma conduta, de duas sanções administrativas de competência de órgão ambiental. Nesse caso, a violação ocorre no mesmo campo de responsabilização. Assim, se uma conduta preencher os elementos do tipo de infração prevista no Decreto nº 4.136/2002 cuja autuação é de competência de órgão ambiental e, concomitantemente, enquadrar-se em hipótese descrita no Decreto n.º 6.514/2008, que trata de infrações ambientais, o infrator só deverá submeter-se à sanção do tipo infracional que mais especificamente se moldar ao fato gerador.

11. Da leitura das conclusões acima transcritas, é fácil observar que não resta dúvida a esta Jurídica acerca da possibilidade (trata-se, na realidade, de poder-dever) de o órgão ambiental competente realizar fiscalização e autuar o responsável pela realização de ilícito administrativo previsto na Lei nº 9.965/2000 e no Decreto nº 4.136/2002, os quais tratam especificamente sobre controle de atividades realizadas por embarcações, portos, plataformas, instalações de apoio, em águas sob jurisdição nacional e respectiva regulamentação. Nesse sentido, estabelece a citada Lei:

Art. 1º Esta Lei estabelece os princípios básicos a serem obedecidos na movimentação de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em portos organizados, instalações portuárias, plataformas e navios em águas sob jurisdição nacional.

Parágrafo único. Esta Lei aplicar-se-á:

I – quando ausentes os pressupostos para aplicação da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (Marpol 73/78);

II – às embarcações nacionais, portos organizados, instalações portuárias, dutos, plataformas e suas instalações de apoio, em caráter complementar à Marpol 73/78;

III – às embarcações, plataformas e instalações de apoio estrangeiras, cuja bandeira arvorada seja ou não de país contratante da Marpol 73/78, quando em águas sob jurisdição nacional;

IV – às instalações portuárias especializadas em outras cargas que não óleo e substâncias nocivas ou perigosas, e aos estaleiros, marinas, clubes náuticos e outros locais e instalações similares.

12. Não há, pois, como concordar com o entendimento manifestado pelo juízo da 1ª Vara Federal de São Pedro de Aldeia, na sentença exarada no processo nº 0001024-97.2005.402.5108 (fls. 03/09), que afastou a ilicitude da conduta dos autuados de obstar a fiscalização do Ibama, sob o fundamento de que a Autarquia Ambiental não detinha competência para fiscalizar no caso concreto.

13. Na realidade, a fiscalização ambiental de embarcações, de modo geral, encontra base legal em diversas legislações, de tutelam o bem ambiental sob diferentes enfoques, como analisado pela área técnica do Ibama, em trecho transcrito alhures (item 6). No exercício dessas atividades fiscalizatórias, o Ibama não só poderá solicitar livros de registro de embarcações (o que ocorreu no caso concreto objeto de ação penal), como também realizar amplamente todas as atribuições e medidas decorrentes do seu poder de polícia ambiental, previstas na Constituição Federal, em leis em sentido estrito e nas regulamentações vigentes.

14. Eventual sobreposição de fiscalização realizada pelo Ibama e por outra instância, na mesma área de proteção, que repercute em mais de uma autuação administrativa, pelo mesmo fato e em igual hipótese de incidência, deverá ser analisada caso a caso, mas não impede, de forma alguma, que todos os órgãos de controle competente fiscalizem efetivamente, em observância às suas atribuições legais.

15. Ante o exposto, não há dúvida de que se encontra inserido no poder de polícia administrativo ambiental dos órgãos competentes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, incluindo-se o Ibama, a fiscalização ambiental de ações praticadas por embarcações ou por outros empreendimentos/atividades em águas brasileiras, que configurem qualquer infração ambiental tipificada em norma vigente. Não há de se falar em sobreposição de atividade fiscalizatória entre a Marinha e o Ibama, desde que o fato gerador preencha os requisitos de tipo infracional, em cada esfera de responsabilização administrativa.

16. Com essas considerações, sugiro o encaminhamento, por expediente eletrônico (Sapiens), ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos – DECOR/CGU/AGU da presente Nota, se aprovada, bem como das demais manifestações aqui citadas e acostadas aos presentes autos físicos, que devem ser arquivados no Ibama, tendo em vista que o expediente foi encaminhado a esta Jurídica exclusivamente por meio eletrônico.

11. É o que importa relatar.

12. Em face desses elementos supracitados, observa-se que, a partir do que já expressamente indicado no §3º, do art.25, da Lei nº 9.966/2000, **é possível juridicamente a aplicação de sistemas distintos -**

**Lei nº 9.966/2000 c/c Decreto nº 4.136/2002 , e Lei nº 9.605/1998 c/c Decreto nº 6.514/2008 – cujos âmbitos de aplicação próprios são válidos e estão resguardados no sentido de permitir sanções administrativas sob normas específicas que tratem da matéria, a depender do devido enquadramento no caso concreto.**

13. Nesse sentido, inclusive, a manifestação supracitada da PFE junto ao IBAMA-Sede ao esclarecer que “Não há de se falar em sobreposição de atividade fiscalizatória entre a Marinha e o Ibama, desde que o fato gerador preencha os requisitos de tipo infracional, em cada esfera de responsabilização administrativa”. Daí, também, a informação de que não se pode concordar com o entendimento manifestado pelo juízo da 1ª Vara Federal de São Pedro de Aldeia, na sentença exarada no processo nº 0001024-97.2005.402.5108 (fls. 03/09).

14. Assim, **não há maiores dificuldades jurídicas em compreender, em cada caso, tanto a atividade fiscalizatória da Marinha (vide manifestação da Assessoria Jurídica junto ao Comando da Marinha), quanto a atuação do Ibama (vide entendimento da PFE junto ao IBAMA-Sede)**, respeitando-se as respectivas competências quando da ocorrência de ilícitos administrativos originados da movimentação de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em portos organizados, instalações portuárias, plataformas e navios em águas sob jurisdição nacional.

15. Pelo exposto, não havendo dúvida jurídica pendente, nem controvérsia jurídica a demandar manifestação deste DEPCONSU sobre o assunto em tela, já esclarecido, sugere-se encaminhamento dos autos à Consultoria-Geral da União para conhecimento do presente entendimento.

16. À consideração superior.

Brasília, 11 de setembro de 2015.

GERLENA MARIA SANTANA DE SIQUEIRA  
PROCURADORA FEDERAL

Aprovo.

À CGU/AGU para ciência do presente entendimento.

Brasília, de de 2015.

ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS  
Diretor do Departamento de Consultoria

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400001750201408 e da chave de acesso 49815b34

---

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 4277682 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações

adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 17-09-2015 15:23. Número de Série: 3796960105636004972. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por GERLENA MARIA SANTANA DE SIQUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 4277682 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): GERLENA MARIA SANTANA DE SIQUEIRA. Data e Hora: 16-09-2015 17:31. Número de Série: 9165795704952456690. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---