



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Proc. E-07/002.103.428/2018

Data: 20/09/2018 fls.

Rubrica

ID: 2147004-1

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 15 de maio de 2019.

Parecer nº 14/2019 - ACC

Ref.: Processo: E-07/002.103.428/2018

Interdição de estabelecimento. Medida Cautelar.
Inobservância do prazo para ratificação do CONDIR.
Medida cautelar deixou de surtir efeito. Necessidade de
realização de nova Vistoria. Possibilidade de TAC.

I. RELATÓRIO

Trata o presente processo de Auto de Constatação em face de Estaleiro Chamon Ltda. por "operar atividade de reparo e pintura de embarcações, incluindo casco e maquinário, atividade esta poluidora sem a devida licença de operação", resultando na aplicação da Interdição do estabelecimento com fundamento no art. 64¹ da Lei nº 3.467/2000 (Auto de Constatação nº COGEFISCON/7100, fl. 04).

Conta no Relatório de Vistoria de nº 461/2018 (fls. 06-26) que os agentes de fiscalização dirigiram-se ao Estaleiro Chamon, mas quando chegaram ao local, foram

¹ Art. 64 - Iniciar obras ou atividade, construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

informados pela Sra. Monyque Almeida que naquele endereço (Rua Mario Trilha, nº 271) operava o Estaleiro ECO MARINE.

Desta feita, depois de vistoriada e tomadas as medidas pertinentes no que tange à área do Estaleiro Eco Marine, os agentes destinaram-se a vistoriar o estabelecimento onde de fato operava o Estaleiro Chamon, localizado à Rua Doutor Mario Tinoco nº 7, endereço este constante na demanda ministerial (Ofício OF/PRM/NIT/WD/Nº927/18).

Durante a vistoria, constatou-se que a situação era a mesma que se apresentava em 30/09/2016, permanecendo no local as Bancadas de trabalho e as peças de reposição das embarcações. Além disso, afirmam os agentes responsáveis pela fiscalização que a área encontrava-se bastante desorganizada, relatando a situação do Estaleiro à fl. 08:

"No pátio da empresa permaneciam resíduos sólidos de embarcação, troncos de madeira, chapas de madeira, bombonas e galões contendo óleo, pneus, chapas metálicas, resíduos esses dispostos sem nenhum tipo de segregação a céu aberto e muitos deles junto ao espelho d'água da Baía de Guanabara, outros em contato direto com o solo e outros em piso danificado, de forma assim inadequada.

Constatou-se também muitas embarcações bastante depredadas e jogadas. **A empresa operava sua atividade de reparo e pintura de embarcações, sem a respectiva licença ambiental de operação.**" (grifo nosso).

Em razão da situação observada na vistoria e da constatação de que a empresa permanece operando atividades consideradas poluidoras sem a respectiva licença ambiental, lavraram-se os seguintes atos administrativos: Auto de Constatação de Interdição do Estabelecimento (nº COGEFISCON/7100), Auto de Constatação de Multa Simples (nº COGEFISCON/6548) e a Notificação (nº COGEFISNOT/8475).

Na ocasião desta vistoria, em 02/08/2018, interditou-se o estabelecimento por meio da lavratura do Auto de Constatação de Interdição de estabelecimento (COGEFISCON/7100). *Ma*





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Proc. E-07/002.103.428/2018
Data: 20/09/2018 fls. 07
Rubrica:
ID: 2147004-9

Além disso, cabe ressaltar que em 10/10/2018 foi decidida a ratificação da Interdição das atividades pelo Conselho Diretor do Inea – Condir (fls. 33/37) que ocorreu fora do prazo de 60 (sessenta) dias, previsto no artigo 29, § 3º da Lei 3.467/2000².

Na sequência, foi emitido o Auto de Infração nº COGEFISEAI/00151684 (fl. 39), recebido pela Sra. Elanny Carvalho do Amaral em 28/01/2019.

Em razão da lavratura do Auto de Infração foi realizada nova vistoria para ratificar a interdição. Para tanto, foi elaborado o Relatório de Vistoria nº 048/19 (fls. 40-44). No relatório foi informado que a empresa se mantinha em operação, aparentemente, apenas administrativa. Assim, após a entrega do Auto de Infração, foram afixados os Selos Informativos e os lacres de aço INEA, “nos portões de entrada e em algumas máquinas dentro do estaleiro”.

Em atenção ao Auto de Infração, em 05/02/2019, foi apresentada a Impugnação da Autuada (fls. 47-53) requerendo o arquivamento do processo, o cancelamento da multa e a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta.

Consta à fl. 61 manifestação técnica informando que “nada temos a opor quanto à assinatura e execução do TAC proposto no bojo do texto”.

Em sequência o Coordenador Geral da COGEFIS, por meio de despacho (fls. 64/65), se manifestou da seguinte forma:

- a) trata-se de sanção administrativa onde o administrado teve a sua interdição efetivada na entrega do ato administrativo; b) a empresa tem processo de licenciamento para sua atividade junto ao INEA de número PD-07/014.385/2017; c) Mediante os argumentos apresentados pela impugnante esta gerência não vê óbice para suspensão da sanção aplicada, por um período de até 90 (noventa) dias, a fim de que o administrado possa

² Art. 29 - Em qualquer fase do processo administrativo, ou antes que este seja instaurado, os agentes de fiscalização dos órgãos ambientais estaduais poderão impor, cautelarmente, as medidas previstas nos incisos IV, VI, VII, VIII e IX do Art. 2º, quando constatarem a ocorrência ou a iminência de significativo risco à saúde da população ou de degradação ambiental de difícil reparação, mediante decisão devidamente fundamentada.

§ 3º - Intimado o infrator da providência cautelar aludida, o agente fiscalizador, sob pena de infração disciplinar grave, comunicará o fato a seu superior imediato para que este dê ciência ao diretor competente do Instituto Estadual do Ambiente - INEA, ou a seu Conselho Diretor, nos casos de sua competência, a fim de que, fundamentadamente e no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, seja suspensa ou ratificada a medida.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

ter condições de cumprir as exigências da área técnica do licenciamento, que são elas: (...); d) cabe ressaltar que a área técnica do licenciamento poderá acrescentar exigências para a obtenção da Licença de Operação.

Por fim, os autos foram encaminhados para esta Procuradoria com a finalidade de analisar e emitir parecer.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1– Considerações iniciais

Antes de analisar o caso concreto, cumpre tecer certas considerações acerca do procedimento de aplicação de medidas cautelares, distinguindo-as das sanções administrativas. O assunto foi objeto de análise pelo Parecer nº 14/2019-GTA, cujas orientações serão abordadas a seguir.

Importante ressaltar o equívoco da área técnica que em diversos momentos confundiu o procedimento fiscalizatório a ser aplicado ao caso concreto. Em alguns momentos à interdição foi tratada como sanção e, em outros, tratada como medida cautelar.

Passamos à distinção entre estes atos administrativos.

2.2. – Distinção entre medida cautelar e sanção administrativa

Insta consignar, desde logo, que a aplicação de medida cautelar não se confunde com a aplicação da sanção administrativa (Direito Sancionador), pois possuem natureza e objetivos distintos. Neste sentido é o entendimento de Fábio Medina Osório:

O poder administrativo de polícia assume, não raramente, feições e funcionalidades ligadas instrumentalmente à proteção cautelar de direitos que, do ponto de vista processual, são resguardados por norma proibitiva e respectivas sanções, tudo no bojo do Direito Administrativo.

Daí porque, se é certo desvincular, teoricamente, Direito Sancionador e poder de polícia (cautelar), porquanto ambos possuem regimes jurídicos distintos. Não menos certo reconhecer o íntimo parentesco

Man



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

entre tais institutos, cujas conexões remontam às origens do Direito Punitivo e do Estado de Polícia, concluindo na constitucionalização dos direitos fundamentais e na expansão dos mecanismos estatais de proteção desses direitos.³

A aplicação da sanção administrativa decorre tão-somente do cometimento de um ato ilícito constatado pela autoridade competente, tendo natureza de ato punitivo do Estado. Curt Threnepohl⁴ diz que a sanção *é um mal ou castigo aplicado pela Administração, por seus efeitos afitivos, com alcance geral e potencialmente para o futuro*. Vale ressaltar que o rito processual apuratório da sanção é o rito ordinário, respeitando-se, assim, o contraditório e a ampla defesa do autuado.

A respeito do devido processo legal administrativo e suas garantias, leciona Osório:

“Cabe aduzir, desde logo, que a garantia do devido processo legal indica, já pelo ângulo formal, a necessária submissão do processo sancionador ao Estado de Direito, à legalidade, à segurança, jurídica e a todas as cláusulas constitucionais que abrigam direitos fundamentais relevantes nas relações punitivas submetidas à dimensão processual (...)”.⁵

Em relação à aplicação da medida cautelar administrativa, diferentemente da sanção, sua efetivação ocorre de forma imediata, antes da abertura do contraditório e a ampla defesa, quando a autoridade competente constata a ocorrência de significativo dano, ou preventivamente, quando da iminência de um dano de difícil reparação.

É, portanto, o mecanismo de frenagem que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual até o seu restabelecimento. Neste sentido, recorremos mais uma vez a Fábio Medina Osório:

(...) quando o Estado veda ao indivíduo um exercício de um direito para o qual não estava habilitado, não há fala-se propriamente em sanção administrativa. Nessa linha de raciocínio, o fechamento ou interdição

³ ÓSORIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 3ª Ed. São Paulo: RT, 2007, p. 99.

⁴ THRENEPOHL, Curt. *Infrações contra o Meio Ambiente*. 2ª Ed., Editora Fórum. 2013, p. 65.

⁵ ÓSORIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 3ª Ed. São Paulo: RT, 2007, p. 384.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

(cautelar) de uma atividade iniciada pelo particular sem a autorização do Poder Público não constitui sanção administrativa, pois em realidade se trata de uma medida adotada para o restabelecimento da legalidade, como poder legítimo da Administração.⁶

A doutrina majoritária entende que para a aplicação da medida cautelar a autoridade competente deve atender a 3 (três) regras, necessidade, proporcionalidade e eficácia. Sobre o tema, assinala Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Há que se assinalar, contudo, que um dos princípios inerentes à polícia administrativa, reconhecido praticamente à unanimidade pela doutrina, é o da **proporcionalidade dos meios aos fins** (...). Significa que deve haver uma relação necessária entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado (...).

(...)

Alguns autores colocam três regras a serem observadas: a **necessidade**, em consonância com a qual a medida de polícia só deve ser adotada para evitar ameaças reais ou prováveis de dano; a da **proporcionalidade**, já referida; e da **eficácia** no sentido de que a medida deve ser adequada para impedir o dano ao interesse público.⁷

Em resumo, verifica-se que a medida cautelar se dá em função do poder da Administração Pública de fazer cessar os riscos à saúde da população ou prevenir significativo dano de difícil reparação, até o restabelecimento da legalidade da atividade, levando em consideração a necessidade e proporcionalidade da medida de polícia em relação aos interesses dos particulares.

No âmbito do processo administrativo ambiental do estado do Rio de Janeiro, as sanções encontram-se previstas no art. 2º da Lei Estadual 3.467/2000 e as medidas cautelares encontram-se previstas no art. 29, da mesma legislação. Vejamos:

Art. 2º - As infrações administrativas serão punidas com as seguintes sanções, observadas as circunstâncias atenuantes e agravantes:

(...)

IV - Apreensão;

V - Destruição ou inutilização do produto;

⁶ Op. cit. p. 97.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, 17ª edição. São Paulo: Atlas, 2004.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

- VI – suspensão de venda e fabricação do produto;
- VII – embargo de obra ou atividade;
- VIII – suspensão parcial ou total das atividades;
- IX – interdição do estabelecimento;**
- X – restritiva de direitos;

(...)

§ 7º - As sanções indicadas nos incisos VI a X serão aplicadas quando o produto, a obra, a atividade ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às prescrições legais ou regulamentares.

Art. 29 - Em qualquer fase do processo administrativo, ou antes que este seja instaurado, os agentes de fiscalização dos órgãos ambientais estaduais poderão impor, cautelarmente, as medidas previstas nos incisos IV, VI, VII, VIII e IX do Art. 2º, quando constatarem a ocorrência ou a iminência de significativo risco à saúde da população ou de degradação ambiental de difícil reparação, mediante decisão devidamente fundamentada.

Observa-se que o § 7º do art. 2º estipula que as sanções de suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; suspensão parcial ou total das atividades; **interdição do estabelecimento**; e as restritivas de direito; serão aplicadas quando o produto, a obra, a atividade, ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às prescrições legais. E o art. 29 indica que a apreensão; o embargo de obra ou atividade; a suspensão parcial ou total das atividades; e a interdição do estabelecimento; podem ser aplicada como medidas cautelares nas situações indicadas na Lei.

Para evitar possível confusão na aplicação das sanções previstas no § 7º do art. 2º e as medidas cautelares do art. 29, Paulo de Bessa Antunes é enfático em relação à utilização do já referido princípio da proporcionalidade, bem como a análise da real equivalência entre o dano e a pena. Confira:

A proporcionalidade é requisito essencial para validade do ato de polícia. Assim, não se pode a autoridade pública interditar toda uma fábrica se apenas um de seus fornos polui a atmosfera e a sua interdição é suficiente para fazer cessar a agressão ambiental. O importante é que se estabeleça uma real equivalência entre o dano e a pena. A aplicação proporcional de uma sanção é, provavelmente, o elemento mais difícil dentre todos aqueles

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

que se fazem necessários para adequada manutenção da ordem pública ambiental.⁸

Como bem observado por Bessa Antunes, qualquer equívoco na aplicação do ato de polícia pode desvirtuar a ordem pública ambiental. Assim, para que isso não ocorra, a máxima cautela do agente fiscalizador é imprescindível no momento da apuração do ilícito ambiental.

A aplicação da medida cautelar, por ter efetividade imediata e postergação da ampla defesa do administrado, deve ser aplicada somente quando a ilegalidade constatada, de fato, causar risco à saúde da população ou significativo dano ambiental. A pura e simples violação da legislação ambiental não enseja a aplicação da medida cautelar, por não ser proporcional ao dano.

Vale salientar, contudo, que nada impede ao agente fiscalizador, em determinadas situações, aplicar de forma conjunta a sanção administrativa e a medida cautelar. Isto porque a atividade ou empreendimento pode se encaixar nas duas situações previstas na Lei. Como exemplo, podemos imaginar um frigorífico que opera sem a devida licença ambiental e, ao mesmo tempo, promove a emissão de efluentes líquidos em corpo hídrico, colocando em risco a saúde da população e o perecimento da fauna aquática existente. Neste caso, poderá o agente fiscalizador lavrar o Auto de Constatação com a sanção de multa administrativa com fulcro no artigo 85 da L.3467/00,⁹ bem como lavrar o Auto de Constatação com Medida Cautelar de suspensão parcial ou total das atividades, nos termos do artigo 29 da L.3467/00, tendo em vista o risco a saúde da população e da fauna.

Em resumo, verifica-se que constatado o ato ilegal, é dever da autoridade fiscalizadora abrir o devido procedimento apuratório (§1º do art. 11),¹⁰ interpretar a situação

⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, 17ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. p. 162

⁹ **Art. 85** - Dar início ou prosseguir na operação de qualquer atividade sem possuir licença de operação, quando esta for exigível, salvo se a demora na obtenção de licença não for atribuída ao empreendedor: Multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), se o infrator for pessoa física, e de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), se o infrator for pessoa jurídica.

¹⁰ **Art. 11** - (...) § 1º - A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, observado o processo administrativo previsto nesta lei, sob pena de corresponsabilidade.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

em análise, e aplicar o ato de polícia correspondente (sanção ou medida cautelar), ou aplicá-los conjuntamente, atendendo as orientações acima.

2.3. – Procedimento administrativo de aplicação da medida cautelar

No procedimento administrativo de aplicação da medida cautelar de interdição do estabelecimento, o § 2º do art. 29 previu que a decisão administrativa produzirá **efeito imediato**. Ou seja, verificada a ocorrência ou iminência de significativo risco à saúde da população ou de degradação ambiental de difícil reparação, e respeitado o já referido princípio da proporcionalidade, deverá a autoridade fiscalizadora lavrar o Auto de Constatação com Medida Cautelar no intuito de interditar, imediatamente, o estabelecimento do autuado até decisão da autoridade competente.

Art. 29 - Em qualquer fase do processo administrativo, ou antes que este seja instaurado, os agentes de fiscalização dos órgãos ambientais estaduais poderão impor, cautelarmente, as medidas previstas nos incisos IV, VI, VII, VIII e IX do Art. 2º, quando constatarem a ocorrência ou a iminência de significativo risco à saúde da população ou de degradação

(...)

§ 2º - A decisão produzirá efeito de imediato e vigorará pelo prazo de 60 (sessenta) dias.

§ 3º - Intimado o infrator da providência cautelar aludida, o agente fiscalizador, sob pena de infração disciplinar grave, comunicará o fato a seu superior imediato para que este dê ciência ao diretor competente do Instituto Estadual do Ambiente - INEA, ou a seu Conselho Diretor, nos casos de sua competência, a fim de que, fundamentadamente e no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, seja suspensa ou ratificada a medida.

O § 3º do art. 29 aduz que após a aplicação da medida cautelar deverá o agente fiscalizador comunicar o fato a seu superior imediato para que este dê ciência ao Diretor competente do Instituto ou ao Conselho Diretor do INEA – CONDIR, a fim de que no prazo de 60 (sessenta) dias a medida seja suspensa ou ratificada por meio da expedição do Auto de Infração.

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Nota-se, portanto, que no trâmite entre a lavratura do Auto de Constatação de Medida Cautelar e a ratificação da medida por meio da lavratura do Auto de Infração não há o que se falar em prévio contraditório e ampla defesa, isto porque tal medida é tomada em caráter de urgência com esteio no princípio da prevenção.

Neste sentido é o entendimento do Superior Tribunal Regional - STJ:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESMATAMENTO ILEGAL. CASTANHEIRA (BERTHOLLETIA EXCELSA). TRANSPORTE E COMÉRCIO IRREGULAR DE MADEIRA. ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL. INFRAÇÃO. INTERDIÇÃO/EMBARGO E SUSPENSÃO ADMINISTRATIVOS, PREVENTIVOS OU SUMÁRIOS, PARCIAIS OU TOTAIS, DE OBRA, EMPREENDIMENTO OU ATIVIDADE. LACRE DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL. ART. 72, INCISOS VII E IX, DA LEI 9.605/1998. ART. 45 DA LEI 9.784/1999. ART. 70 DA LEI 12.651/2012. LISTA NACIONAL OFICIAL DE ESPÉCIES DA FLORA AMEAÇADAS DE EXTINÇÃO (PORTARIA 443/2014 DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE). LAVANDERIAS FLORESTAIS. HISTÓRICO DA DEMANDA [...]

7. Fundado nos princípios da prevenção e da precaução, o embargo administrativo preventivo (ou sumário) - medida temporária de restrição da liberdade econômica e de prevalência do interesse público sobre o privado, financeiro ou não - impõe-se como instrumento cautelar a cargo da Administração para estancar, de imediato, conduta danosa ou que ponha em risco futuro o bem jurídico tutelado pela norma em questão, aplicável não só em infrações permanentes como nas instantâneas. O embargo sumário, total ou parcial, ao paralisar obra, empreendimento ou atividade, impede, além do risco de dano futuro, a continuidade, a repetição, o agravamento ou a consolidação de prejuízos coletivos ou individuais, patrimoniais ou extrapatrimoniais, entre outras hipóteses a disparar sua aplicação.

8. No embargo preventivo ou sumário, a ampla defesa e o contraditório, embora plena e totalmente abonados, são postergados, isto é, não antecedem a medida administrativa. O se e o quando do levantamento da constrição dependem de prova cabal, a cargo do infrator, de haver sanado integralmente as irregularidades apontadas, de forma a tranquilizar a Administração e a sociedade em face de legítimo e compreensível receio de cometimento de novas infrações, reparando, ademais, eventuais danos causados. Nessas circunstâncias, descabe falar, pois, em ofensa aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

9. Assim, consoante o que dispõe o art. 45 da Lei 9.784/1999, **nada impede, aliás é de rigor - desde que presentes os requisitos legais ("risco iminente") e cumpridos os procedimentos formais ("motivadamente") - , que a Administração, juntamente com o auto de infração (multa) e sem prévia manifestação do interessado (inaudita altera parte), resguardado, para o futuro, o espaço dialético de defesa e prova, lavre termo de embargo, apreensão e depósito. Ela o faz como**



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

medida acautelatória de evidências e do interesse público contra a possibilidade de continuação da conduta ilícita ou de exacerbação tanto do risco de dano futuro, como de degradação já acontecida. [...] 15. Recurso Especial provido.

(REsp 1668652/PA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, Dje 08/02/2019).

Verifica-se que o prazo para impugnação da medida cautelar aplicada só será aberto após a lavratura do devido Auto de Infração pela autoridade competente, nos termos do art. 24-A da Lei 3.467/00¹¹. Não há o que se falar em impugnação ao Auto de Constatação de Medida Cautelar, por falta de previsão legal.

Como na apuração das demais infrações ambientais, o prazo para impugnação ao Auto de Infração da Medida Cautelar também é de 15 (quinze) dias, com possibilidade, ainda, da interposição do recurso administrativo contra a decisão de indeferimento da impugnação.

Vale ressaltar que o efeito do Auto de Infração de Medida Cautelar se mantém estável até que a autuada comprove o restabelecimento da legalidade ambiental, exaurindo-se, portanto, após decisão motivada da autoridade competente. A competência da autoridade julgadora, de acordo com os artigos 60 e 61 do Decreto nº 46.619/2019, cabe ao CONDIR decidir a impugnação e à CECA o recurso administrativo.

Em suma, ressalta-se que a imposição da medida cautelar produz efeitos imediatos, sem o prévio contraditório e a ampla defesa do autuado, mantendo-se estáveis até o restabelecimento da legalidade ambiental da atividade. No tocante ao exaurimento dos efeitos, este se dará somente após a decisão da autoridade julgadora.

¹¹ Art. 24-A - Contra o auto de infração poderá ser interposta impugnação, no prazo máximo de 15 (quinze) dias corridos, contados da data da ciência da autuação.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

3.3. – Análise da aplicação da interdição do estabelecimento no caso concreto

Primeiramente, faz-se necessário esclarecer o porquê da pertinência da medida cautelar ante a sanção administrativa.

Depreende-se dos autos que no momento da apuração do ilícito ambiental foi verificada a degradação ambiental de difícil reparação pela área técnica.

A empresa foi autuada pelo Auto de Constatação de Interdição do Estabelecimento em 02/08/2018. Isto porque, além de não possuir a necessária licença de operação para as atividades, o estaleiro encontrava-se de forma precária, sem as mínimas condições de funcionamento e foram observadas diversas irregularidades.

Com efeito, nos termos do Relatório de Vistoria nº 461/2018, instruído com diversas imagens (fls. 06/26) podem-se verificar os fundamentos para aplicação da medida cautelar, a saber:

Com base em todo o histórico da empresa Estaleiro Chamon LTDA, considerando todos os aspectos observados na presente vistoria e a **constatação de que a empresa permanece operando atividades consideradas poluidoras sem a respectiva licença ambiental** sejam essas, atividades de reparo e pintura de embarcações seja atividade de transporte hidroviário de resíduos e transbordo para qual seu requerimento foi indeferido, (...) (Grifo nosso)

Ora, nesse contexto não há dúvidas quanto à pertinência da aplicação da medida cautelar, eis que presentes os requisitos elencados pelos artigos 23 e 29 da Lei 3.467/2000¹². *Hein*

¹² Art. 23 – Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras, sem a prévia manifestação do interessado.

Art. 29. Em qualquer fase do processo administrativo, ou antes que este seja instaurado, os agentes de fiscalização dos órgãos ambientais estaduais poderão impor, cautelarmente, as medidas previstas nos incisos IV, VI, VII, VIII e IX do Art. 2º, **quando constatarem a ocorrência ou a iminência de significativo risco à saúde da população ou de degradação ambiental de difícil reparação**, mediante decisão devidamente fundamentada.

§ 1º - O agente fiscalizador intimará o responsável pela atividade determinando as medidas a serem adotadas.

§ 2º - A decisão produzirá efeito de imediato e vigorará pelo prazo máximo de 60 (sessenta) dias.

§3 – Intimado o infrator da providencia cautelar aludida, o agente fiscalização, sob pena de infração disciplinar grave, comunicará o fato a seu superior imediato para que este dê ciência ao diretor



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Proc. E-07/002.103.428/2018
Data: 20/09/2018 fls. 12
Rubrica
ID: 2147004-4

Neste sentido, uma vez que não há dúvidas quanto à aplicação da medida cautelar, passamos a analisar a legalidade do procedimento adotado.

Conforme exposto anteriormente, houve uma confusão por parte da área técnica com relação à aplicação do ato administrativo fiscalizatório correto. Isto se aduz por conta da lavratura do Auto de Constatação nº COGEFISCON/7100 (fl. 04) e não do correto Auto de Constatação com Medida Cautelar.

Corroborando com este entendimento, ainda, o fato de que, apesar de não ter sido lavrado o auto de constatação de Medida Cautelar, o rito observado no presente procedimento foi o da Medida Cautelar, tendo sido o mesmo encaminhado para o Condir para ratificação (fls. 33/37).

Todavia, urge esclarecer que o prazo estabelecido no §3º do art. 29 da Lei nº 3.467/2000 não foi observado. O **Condir tem 60 (sessenta) dias para ratificar a medida cautelar** imposta, mas o Conselho extrapolou esta previsão legal.

Como a medida cautelar, em razão da lavratura do Auto de Constatação, foi imposta em **02/08/2018** sua ratificação deveria ter ocorrido no mais tardar, no dia **01/10/2018**. No entanto, a decisão do Condir pela ratificação da interdição das atividades foi no dia **10/10/2018**.

Desta forma, tendo em vista a inobservância do devido processo legal previsto na Lei nº 3.467/2000, a medida cautelar imposta não surte mais efeito, razão pela qual se recomenda a imediata realização de vistoria no local a fim de apurar se persistem as irregularidades observadas anteriormente, podendo ser aplicada nova medida cautelar na hipótese de iminência ou ocorrência de degradação ambiental.

Portanto, uma vez que o devido processo legal não foi observado, e que a autuada não apresentou fundamentos que justifiquem o afastamento da medida cautelar aplicada, deverá ser realizada, imediatamente, nova vistoria pela área técnica, podendo ser aplicada

competente do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, ou a seu Conselho Diretor, nos casos de sua competência, a fim de que, fundamentadamente e no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, seja suspensa ou ratificada a medida.

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

nova medida cautelar na hipótese de iminência ou ocorrência de degradação ambiental de difícil reparação.

Sendo assim, esta Procuradoria entende que, uma vez que a medida cautelar imposta não produz mais efeitos, em razão da não observância do devido processo legal, recomenda-se a imediata vistoria no local para verificação da situação atual. Caso seja constatada a persistência do cenário de irregularidades e degradação ambiental, nova medida cautelar deverá ser aplicada e encaminhada para ratificação do Condир.

3.4. - Da possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC

No que tange ao pedido de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, cabe esclarecer que não seria possível a aplicação do art. 101 da Lei nº 3.467/2000; uma vez que para celebração deste termo seria necessária a imposição de uma multa, o que não se aplica ao caso.

Só seria possível à parte tentar a celebração de um TAC, aplicando o artigo 101 da Lei Estadual nº 3.467/2000, com vistas à suspensão de exigibilidade da referida multa e a conversão em prestação de serviços, no seguinte sentido:

Art. 101 - As multas aplicadas com base nesta Lei poderão ter a sua exigibilidade suspensa, mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, a exclusivo critério do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, obrigando-se o infrator à adoção de medidas específicas para fazer cessar a degradação ambiental, sem prejuízo das demais medidas necessárias ao atendimento das exigências impostas pelas autoridades competentes.

(...)

§ 6º - O termo de compromisso ambiental poderá estipular a conversão parcial ou total das multas aplicadas em serviços de interesse ambiental ou na realização de obras de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, sem prejuízo das medidas previstas no "caput" deste artigo.

Neste caso, portanto, para que seja possível a celebração de um TAC será necessária a observância do § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública - ACP) e/ou do art. 79-A da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais). *More*

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Proc. E-07/002.103.428/2018

Data: 20/09/2018 fls. 13

Rubrica

ID:

2.1470443

Com relação à primeira hipótese, prevista na Lei da Ação Civil Pública, o TAC possui um escopo bem abrangente. Trata-se de uma possibilidade de solução de conflitos relacionados aos direitos difusos, tendo, neste caso, como objeto um dano ao meio ambiente. Nos seguintes termos:

Art. 5º- Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:
(...)

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

O TAC, no âmbito da Lei nº 7.437/1985, é utilizado como instrumento de conciliação, podendo ser celebrado antes mesmo da propositura da Ação Civil Pública, sendo bastante adequado para o ajustamento de conduta dos responsáveis por danos ambientais na iminência de ocorrerem, ou que já se efetivaram.

Desta forma, evitando-se a propositura da ACP ou no caso de celebração já no âmbito da ação, ensejando no encerramento da mesma.

Já a celebração do TAC com base na Lei de Crimes Ambientais, por sua vez, só poderá ser celebrado por "órgãos ambientais integrantes do SISNAMA" com pessoas sujeitas ao licenciamento ambiental e tem como objetivo a adequação de condutas infratoras à lei, independentemente da ocorrência de danos ao meio ambiente, a saber:

Art. 79-A. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores.

§ 1º - O termo de compromisso a que se refere este artigo destinar-se-á, exclusivamente, a permitir que as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no caput possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes, sendo obrigatório que o respectivo instrumento disponha sobre:

(...)

Handwritten signature

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

O escopo do TAC previsto na Lei de Crimes Ambientais tem caráter mais abrangente que o previsto na Lei nº 3.467/2000, já que, conforme observado, a Lei estadual restringe sua aplicação à imposição de sanção pecuniária e depende da manifestação do Secretário de Estado do Ambiente para que se obtenha o benefício da redução da sanção aplicável.

Desta forma, nada impede que seja aplicado o Termo de Compromisso celebrado com base no artigo 79-A da Lei de Crimes Ambientais.

Com relação ao tema, cabe mencionar também o Parecer nº 01/2014-RTAM, de lavra do Procurador Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas, que esclarece sobre o conteúdo mínimo dos TACs, a saber:

18. Estas exigências se encontram tanto no Art. 79-A §1º, II e III da Lei 9.605/98 quanto no art. 101 da Lei Estadual n. 3.467/00 e, com pequena alteração, no art. 146, II e III do Decreto Federal 6.514/08. Ora, embora tais exigências não se apliquem diretamente – ao TAC da LACP, entendemos que devem ser aplicadas por analogia, processo de integração do direito no qual pressupõe-se que, caso o legislador tivesse tratado explicitamente de um tema, teria dado tratamento no mínimo equivalente àquele dado a tema muito próximo, o que é exatamente o caso em questão.

Ante o exposto, demonstra-se viável a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta com fundamento em dois dispositivos legais diferentes: (i) pelo artigo 79-A da Lei Federal 9.605/1998; ou ainda (ii) pelo artigo 5º, parágrafo 6º da Lei Federal nº 7.347/1985 – Lei de Ação Civil Pública (ACP).

3.5. – Da necessidade de Autorização Ambiental de Funcionamento - AAF

Apesar do despacho do Coordenador Geral da COGEFIS (fls. 73/74) prever uma possibilidade de “suspensão da sanção aplicada, por um período de até 90 (noventa) dias, a fim de que o administrado possa ter condições de cumprir as futuras exigências da área técnica do licenciamento (...)”, necessário destacar que **não há previsão legal para tal procedimento.**

Além disso, necessário pontuar que não seria possível suspender uma medida cautelar que não produz mais efeitos.

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Proc. E-07/002.103.428/2018
Data: 20/09/2018 fls. 11
Rubrica
ID: 2147004-4

De acordo com a inteligência do Decreto nº 44.820/2014, que dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental - SLAM, em razão de sua situação, a autuada deverá requerer, após a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, uma Autorização Ambiental de Funcionamento - AAF.

É através deste instrumento do SLAM, nos termos do art. 17 do Decreto, que é possível o prosseguimento de atividade irregular, na vigência de um TAC que estabeleça prazos e condições para adoção de medidas necessárias ao cumprimento da legislação ambiental.

Portanto, enquanto não for celebrado, junto ao órgão ambiental, um Termo de Ajustamento de Conduta, em razão das irregularidades constatadas no Relatório de Vistoria nº 461/2018 deverá ser imposta, após nova vistoria, como destacado anteriormente, nova medida cautelar de interdição do estabelecimento.

III. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que:

- (i) No âmbito do processo administrativo ambiental do estado do Rio de Janeiro a interdição do estabelecimento poderá ser aplicada como **"sanção administrativa"**, fundamentada no § 7º do art. 2º da Lei nº 3.467/2000, e como **"medida cautelar"**, com fulcro no art. 29 da mesma Lei;
- (ii) A **medida cautelar** se dá em função do poder da Administração Pública de fazer cessar os significativos riscos à saúde da população ou prevenir degradação de difícil reparação, até o restabelecimento da legalidade da atividade, levando em consideração a necessidade e proporcionalidade da medida em relação aos interesses dos particulares (Art. 29 da Lei nº 3.467/2000);
- (iii) O § 2º do art. 29 previu que os **efeitos da medida cautelar serão imediatos**. Ou seja, verificada a ocorrência ou iminência de significativo risco à saúde da população ou de degradação ambiental de difícil

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

reparação, e respeitado o já referido princípio da proporcionalidade, deverá a autoridade fiscalizadora lavrar o Auto de Constatação com Medida Cautelar no intuito de interditar, imediatamente, o estabelecimento da autuada até decisão da autoridade competente;

- (iv) Neste contexto, no intuito de auxiliar os servidores do INEA na correta aplicação da "sanção de interdição do estabelecimento" e a "medida cautelar interdição do estabelecimento", sugere-se que as orientações do precitado Parecer 14/2019 - GTA sejam seguidas pelo corpo técnico do INEA;
- (v) **Em relação ao caso em exame**, não há dúvidas quanto à pertinência da interdição cautelar do estabelecimento aplicada pelos técnicos deste Instituto, eis que presentes os requisitos elencados pelos artigos 23 e 29 da Lei nº 3.467/2000. Com efeito, consta do Relatório de Vistoria nº 461/2018, referente à ação fiscalizatória de 02/08/2018, a informação de que a empresa permanece operando atividades consideradas poluidoras sem a respectiva licença ambiental;
- (vi) **Todavia**, por não ter sido observado o prazo para ratificação da medida cautelar imposta, prevista no §3º do art. 29, a medida cautelar não produz mais efeitos, motivo pelo qual é recomendável imediata vistoria no local a fim de apurar se persistem as irregularidades observadas naquela vistoria, podendo ser aplicada nova medida cautelar na hipótese de iminência ou ocorrência de degradação ambiental;
- (vii) Quanto à celebração de TAC, esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico, tendo em vista a possibilidade de celebração do Termo com fundamento em dois dispositivos legais diferentes: (i) pelo artigo 79-A da Lei Federal 9.605/1998; ou ainda (ii) pelo artigo 5º, parágrafo 6º da Lei Federal nº 7.347/1985 – Lei de Ação Civil Pública (ACP);
- (viii) Caso a autuada queira dar prosseguimento à sua atividade, após a celebração do TAC, deverá ser requerida uma Autorização Ambiental de



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Proc. E-07/002.103.428/2018

Data: 20/09/2018 fls. 35

Rubrica


ID:

ID: 2147004-4

Funcionamento – AAF, nos termo do art. 17 do Decreto nº 44.820/2014, para que sejam adotadas as medidas e adequações necessárias ao cumprimento da legislação ambiental;

- (ix) Por fim, cumpre ressaltar que “os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consulente, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária” (Art. 33 do Decreto Estadual nº 46.619/2019).

É o parecer que submeto à apreciação de V.Sa., s.m.j.


Alexandre Guimarães de Almeida Couto Cesar
Assessor Jurídico / ID 5100605-7
GEDAM / Procuradoria do Inea

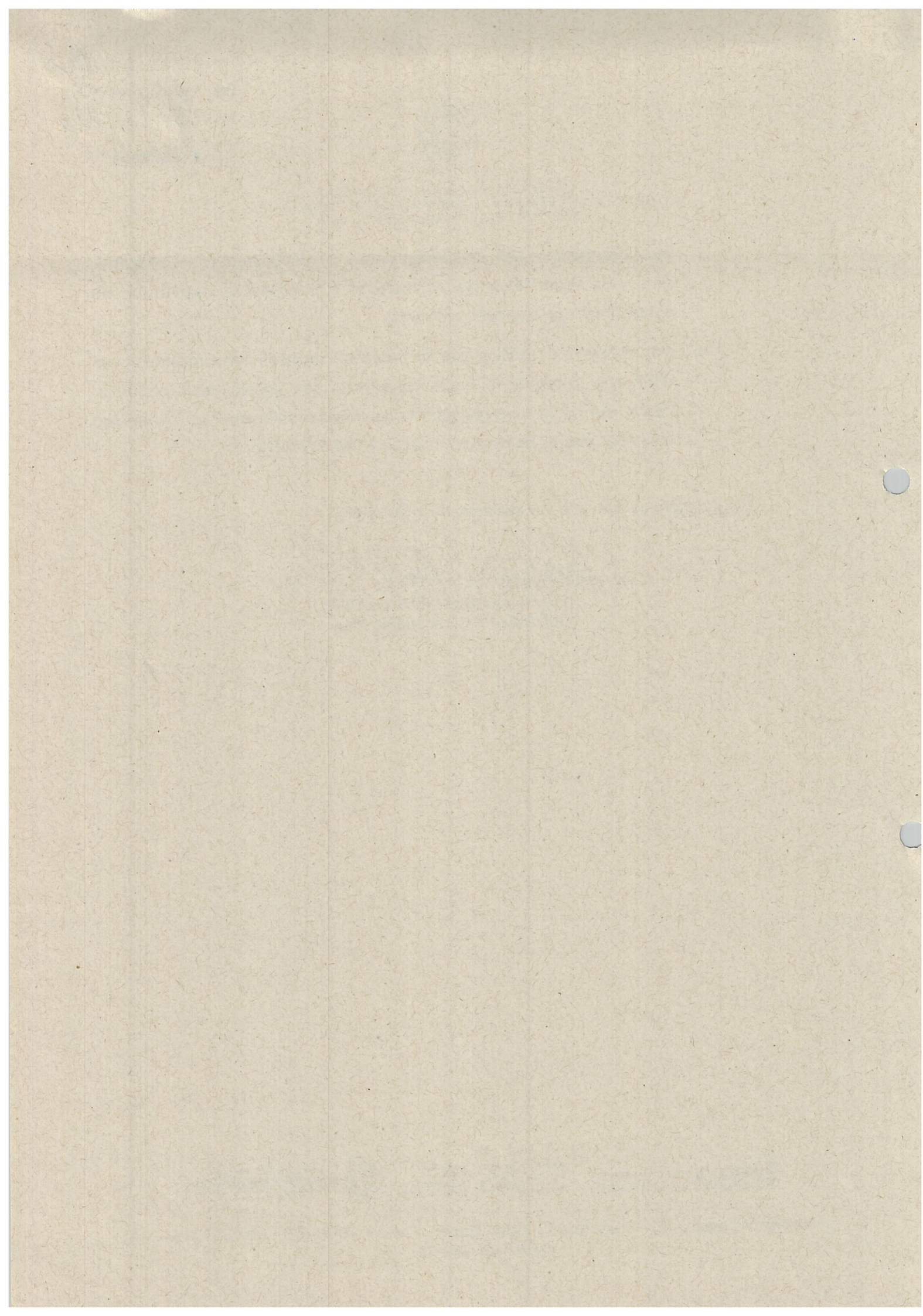
inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO





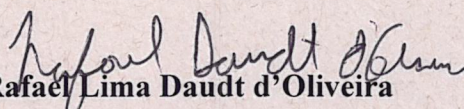
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

VISTO

APROVO o Parecer nº 14/2019 - ACC, de lavra do Dr. Alexandre Guimarães de Almeida Couto Cesar, referente ao processo administrativo nº E-07/002.103.428/2018;

Devolva-se à **DIPOS**, para adoção das medidas necessárias tendentes à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, 15 de maio de 2019.


Rafael Lima Daudt d'Oliveira
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea

