



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

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 28 de março de 2019.

Parecer n° 15/2019-ABA

Processo: E-07/002.16061/2014

Manifestação da Procuradoria do INEA. Desatendimento às Notificações lavradas pelo INEA. Empresa que vem realizando atividades em imóvel não licenciado. Sugestão de vistoria *in loco* a fim de efetuar autuação e aplicar as medidas cabíveis.

Sr. Dr. Procurador,

**I. RELATÓRIO**

Em 28/11/2014, a partir de requerimentos de Efraim Comércio e Serviços Ltda., com vistas à obtenção de anuência ambiental para as atividades de (i) dedetização e controle de vetores e (ii) higienização de reservatórios de água em imóvel localizado na Rua Silva Drumond, n° 181, casa 01, no município de Carapebus, Centro/RJ, foram instaurados, respectivamente, os processos administrativos de licenciamento ambiental E-07/002.16059/2014<sup>1</sup> e E-07/002.16061/2014, sendo este último o objeto do presente parecer.

Nesse sentido, em 01/06/2015, o INEA lavrou o Parecer Técnico de Certificado de Registro de Higienização n° SUPBAP 004/2015, por meio do qual se posicionou favoravelmente à concessão de Certificado de Registro de Higienização - CRH (fls. 46/51). Com efeito, este Instituto emitiu, em 25/08/2015, o CRH n° IN031230 para realização das

<sup>1</sup> No bojo do processo E07/002.16059/14, a empresa obteve a LAS n° IN31100 para realização das atividades de controle e combate a insetos e roedores nocivos, na Rua Silva Drumond, 181, casa 01, Centro, Carapebus/RJ.







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

atividades de limpeza e higienização de reservatórios de água pela empresa, na Rua Silva Drumond, 181, casa 01, Centro, Carapebus/RJ (fls. 53 e v.), com validade até 23/08/2020.

Posteriormente, diante da solicitação da Sra. Elizabeth Martins Jardim Paes de retirada de sua responsabilidade técnica no processo em referência (fls. 56/57), lavrou-se, na data de 27/10/2017, a Notificação SUPMANOT/01085630, através da qual requer à empresa que apresente, no prazo de 30 dias, prorrogável automaticamente por mais 15 dias: (i) contrato de trabalho ou CTPS e CPF do novo responsável técnico, sua habilitação e respectivo comprovante de vinculação ao Conselho de Classe; (ii) comprovante de pagamento da Guia de Recolhimento referente ao custo de análise do requerimento de averbação para alteração de Responsável Técnico, e; (iii) comprovante de atendimento às condições de validade 9<sup>2</sup>, 10<sup>3</sup> e 11<sup>4</sup> do CRH n.º IN031230 (fl. 58).

Em 08/12/2017, foi concedido ainda, por meio da Notificação SUPMANOT/01087271, a prorrogação de 45 (quarenta e cinco) dias para cumprimento integral das exigências constantes da Notificação supramencionada (fl. 64). Nesses termos, considerando que em 22/01/2018 a empresa apresentou o Relatório de andamento de obra de adequação (fls. 66 – CR-D) - o qual previa que a obra no endereço constante no CRH n.º IN031230 estaria concluída em 09/02/2018 -, a SUPMA realizou, em 08/02/2018, vistoria no local, gerando o Relatório de Vistoria ("RV") 035/2018 (fls. 68/71).

Na vistoria em questão, não foram encontrados os responsáveis pela empresa - apenas os pedreiros que procediam à realização das obras. Verificou-se que todas as instalações se encontravam em obras, não havendo condições para realização de qualquer atividade no local.

<sup>2</sup> Apresentar mensalmente ao INEA Relatório de Acompanhamento das Atividades das Empresas – RAAE, conforme determinado na NOP-INEA-20/2014 aprovada através da Resolução INEA 95 ambos publicados no Boletim de Serviço do INEA 209 de 10/12/2014.

<sup>3</sup> Apresentar anualmente ao INEA Declaração de Capacitação dos funcionários técnico-operacionais, devidamente assinada pelo Responsável Técnico.

<sup>4</sup> Apresentar anualmente ao INEA o comprovante de pagamento da anuidade de conselho de classe do Responsável Técnico.







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

Com base no referido RV 035/2018, a empresa foi notificada a (i) incluir em seu CNPJ as atividades de limpeza de reservatórios e controle de vetores e pragas urbanas; (ii) regularizar o uso do poço, mediante requerimento de Certidão Ambiental de Uso insignificante ou comprovação que se enquadraria na Res. INEA 84/14 (Notificação nº SUPMANOT/01089922 – fl. 72).

Com efeito, outra vistoria foi realizada no empreendimento em 11/04/2018, ocasião em que se verificou que a empresa teria concluído as obras no local do empreendimento (Relatório de Vistoria nº 106/2018 – fl. 73/76).

Contudo, em vistoria datada de 10/09/2018 – ou seja, 05 (cinco) meses após a última vistoria -, foi constatado que o imóvel se encontrava fechado. Tendo em vista que a empresa estaria entregando regularmente os Relatórios de Acompanhamento das Atividades das Empresas (“RAAE”), sugeriu-se a vistoria em outro imóvel do proprietário, localizado em Macaé (fls. 78/79).

Assim, em 30/10/2018, o órgão ambiental procedeu à vistoria do referido imóvel, residência do proprietário, e foi surpreendido diante da constatação de que a empresa se encontrava de fato realizando as atividades do CRH nº IN031230 naquele local (bem como as atividades de controle e combate a insetos e roedores nocivos, referentes ao processo E-07/002.16059/2014 – LAS nº IN031100), e não nas instalações autorizadas pelo certificado no Município de Carapebus (Relatório de Vistoria nº 430/18 – fls. 80/82).

Na ação de vistoria, verificou-se que, em frente à residência, encontrava-se um veículo da empresa, que aparentava ser utilizado como um depósito de produtos pertinentes às atividades. Ao serem atendidos pelo próprio Sr. Alessandro, proprietário da residência, as agentes técnicas, através da verificação de equipamentos, produtos vazios utilizados na atividade, macacões sujos, computador e quadro indicando serviços agendados, puderam afirmar que a empresa de fato funcionava naquele local (fl. 80).

Nesses termos, considerando (i) os indícios de que a empresa tem utilizado tanto a LAS nº IN031100 (processo E-07/002.16059/2014) quanto o CRH nº IN031230 para realizar







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

a operação em edificação “que não atende os requisitos legais e que não possui qualquer tipo de licença ambiental” (fl. 83) e, (ii) o fato de que, mesmo após notificada, ainda não constam na inscrição de CNPJ da empresa as atividades a que se referem o CRH (limpeza e higienização de reservatório de água) e a LAS (controle de vetores e pragas urbanas), a SUPMA solicita orientação desta Procuradoria acerca das medidas sancionatórias aplicáveis ao caso.

## II. DA FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Do desatendimento à notificação expedida pelo órgão ambiental: conduta infracional tipificada no artigo 76, da Lei Estadual nº 3.467/2000.

A Notificação SUPMANOT/01089922 (fl. 72), recebida pela EFRAIM em 26.02/2018, notificou a empresa a (i) incluir em seu CNPJ, no prazo de 30 (trinta) dias “as atividades de limpeza de reservatórios e controle de vetores e pragas urbanas”, bem como a (ii) regularizar o uso do poço, mediante requerimento de Certidão Ambiental de Uso Insignificante ou Comprovação que se enquadra na Resolução INEA 84/14.

Diante do não atendimento à referida notificação, este Instituto lavrou, em 24/04/2018, uma nova notificação (nº SUPMANOT 01092229) a qual concedeu dilação de prazo para cumprimento à Notificação SUPMANOT/01089922.

Assim, diante do descumprimento das notificações, considerando que o prazo concedido para atendimento encontra-se expirado, é possível afirmar que a EFRAIM praticou conduta infracional tipificada no art. 76, da Lei Estadual nº 3.467/00, qual seja, “deixar, sem justa causa, de cumprir as regulares intimações dos órgãos ambientais estaduais”<sup>5</sup>, devendo o órgão ambiental realizar o procedimento cabível para autuação da empresa (a respeito do procedimento, confira-se o Capítulo 2.3 desta manifestação).

<sup>5</sup> Art. 76 - Deixar, sem justa causa, de cumprir as regulares intimações dos órgãos ambientais estaduais, nos termos do art. 14 desta Lei: Multa de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais).





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

**2.2. Do exercício de atividade em estabelecimento sem respectiva licença ou autorização: conduta infracional tipificada no artigo 64, da Lei Estadual nº 3.467/2000.**

O licenciamento ambiental constitui importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, através dele, a Administração busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico<sup>6</sup>.

Conforme ensina Édis Milaré, o licenciamento deve ser entendido como se fosse um compromisso estabelecido entre o empreendedor e o Poder Público:

De um lado o empresário se compromete a implantar e operar a atividade segundo as condicionantes constantes dos alvarás de licença recebidos e, de outro lado, o Poder Público lhe garante que durante o prazo de vigência da licença, obedecida suas condicionantes, em circunstâncias normais, nada mais lhe será exigido a título de proteção ambiental<sup>7</sup>.

O artigo 5º do Decreto Estadual nº 44.820/2014 – que dispõe sobre o sistema de licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro – define licenças ambientais como *“atos administrativos mediante os quais o órgão ambiental estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que devem ser atendidas para localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou aqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”*.

Interessante notar que o licenciamento ambiental tem como objeto análise de atividade e o impacto ambiental ocasionado pela sua **localização**, instalação, ampliação e operação. O local do empreendimento para exercício da atividade é de suma importância, razão pela qual **sua alteração não é passível de averbação**, nos termos do art. 22 do

<sup>6</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 511.

<sup>7</sup> \_\_\_. Ob. Cit. p. 509.





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

Decreto Estadual nº 44.820/2014<sup>8</sup> e Resolução INEA nº 142/2016, que regulamenta o procedimento para protocolo, análise e concessão dos requerimentos de documentos de averbação.

O documento de averbação, conforme estabelece o caput da referida norma, é o *“ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental altera dados constantes de Licença Ambiental ou dos demais instrumentos do SLAM”*, sendo estes: (i) a titularidade; (ii) inscrição no CNPJ ou CPF; (iii) endereço do titular do documento a ser averbado; (iv) técnico responsável; (v) condições de validade; (vi) prazo de validade; (vii) objeto, desde que a modificação da atividade não altere seu enquadramento na Tabela 1<sup>9</sup>, tampouco altere o escopo da atividade principal nem a descaracterize.

Perceba-se, no presente caso, que o empreendedor, ao exercer atividade em local *“que não atende os requisitos legais e que não possui qualquer tipo de licença ambiental”* (fl. 83), pratica conduta passível de sanção, nos termos da Lei Estadual nº 3.467/00, que dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no estado do Rio de Janeiro, complementada pelo Decreto nº 41.628/09<sup>10</sup>.

A supracitada norma enquadra a conduta de *“fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras e serviços potencialmente poluidores, sem*

<sup>8</sup> Art. 22 – O Documento de Averbação (AVB) é o ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental altera dados constantes de Licença Ambiental ou dos demais instrumentos do SLAM.

§1º - As Licenças Ambientais e demais instrumentos do SLAM podem ser averbados, quando cumprido os requisitos exigidos pelo órgão ambiental previstos em regulamento específico, para registro das seguintes alterações: I – titularidade; II - inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF); III - endereço do titular do documento a ser averbado; IV - técnico responsável; V - condições de validade, com base em parecer técnico do órgão ambiental; VI - prazo de validade, inclusive nos casos previstos no artigo 26; VII - objeto, desde que a modificação da atividade não altere seu enquadramento na Tabela 1, tampouco altere o escopo da atividade principal nem a descaracterize.

§ 2º As Licenças Ambientais e demais instrumentos do SLAM podem ser averbados quando ocorrer erro material na sua elaboração.

§ 3º A concessão de averbação poderá ser realizada por meio da emissão de documento SLAM emitido diretamente pelo Diretor ou pelo Vice-Presidente, com base em informações prestadas pelo interessado.

<sup>9</sup> Tabela constante na Lei Estadual nº 44.820/2014, que dispõe sobre a classificação de impacto de empreendimentos e atividades.

<sup>10</sup> Estabelece a estrutura organizacional do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, criado pela Lei nº 5.101, de 04 de outubro de 2007, e dá outras providências.







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

licença ou autorização dos órgãos ambientais” como infração ambiental, tipificada no artigo 64 da Lei Estadual n. 3.467/00<sup>11</sup>.

Pelo exposto, considerando as alegações constantes no RV n° 430/2018, e com base no art. 25<sup>12</sup>, do Decreto Estadual n° 41.628/09<sup>13</sup>, sugerimos que o presente processo administrativo seja remetido à Diretoria de Pós-Licença (“DIPOS”), a fim de que seja realizada nova apuração in loco na edificação não licenciada, em Macaé, com vistas à autuação da empresa, nos termos que se demonstrará a seguir.

### 2.3. Do procedimento cabível e das medidas aplicáveis

A partir da vistoria in loco por este órgão ambiental, caso seja efetivamente apurado cometimento de infração administrativa, deve-se lavrar em face da infratora respectivo Auto de Constatação, que deverá conter todos os requisitos constantes do artigo 12, § único, da Lei Estadual n° 3.467/00<sup>14</sup>, além do Relatório de Vistoria, o qual irá servir como elemento informativo sobre os fatos apurados pela área técnica.

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> Art. 25. Compete à Diretoria de Pós-Licença: I - Orientar e coordenar, hierárquica e tecnicamente, os servidores com a competência de exercício das atividades de fiscalização, acompanhamento da pós-licença e de controle da poluição ambiental, mediante a adoção de medidas de polícia, cautelares e lavratura de autos de constatação e de infração; II - Definir diretrizes, planejar e coordenar ações conjuntas de fiscalização com outras unidades administrativas do INEA, da Secretaria de Estado do Ambiente e, se for o caso, com entidades externas para o cumprimento dos objetivos das políticas de controle ambiental, recursos florestais e recursos hídricos; III - Coordenar e executar ações de acompanhamento de atividades licenciadas, verificando o cumprimento das condições de validade estabelecidas; IV - Proceder à fiscalização ambiental, por meio de emissão de autos de constatação e lavratura de autos de infração, em razão da prática das infrações previstas em lei (...).

<sup>13</sup> O Decreto Estadual n. 41.628/09 estabelece a estrutura organizacional do INEA e complementa a Lei Estadual n° 3.467/00.

<sup>14</sup> Art. 12 - O processo administrativo de apuração e punição por infrações à legislação ambiental terá início com a lavratura do auto de constatação de infração ambiental por determinação de autoridade competente. Parágrafo único - O auto de constatação conterá: I - A identificação do interessado; II - O local, a data e a hora da infração; III - A descrição da infração ou infrações e a menção do(s) dispositivo(s) legal(is) transgredidos; IV -







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

Posteriormente, com base no Auto de Constatação e nos demais elementos do processo, deve-se lavrar o Auto de Infração, nos moldes do que estabelece o supramencionado artigo 12, § único, além do artigo 13, § único<sup>15</sup>, da Lei Estadual nº 3.467/2000.

Relativamente às medidas aplicáveis, importa destacar que, caso o corpo técnico se depare, em vistoria, com a continuidade de operacionalização das atividades em edificação não licenciada, sugere-se que seja verificada a necessidade de suspensão dessas atividades, conforme estabelece o art. 7º, § 2º, da Lei Estadual nº 3.467/2000<sup>16</sup> - hipótese em que a suspensão será aplicada como sanção, ou nos termos do art. 29 da referida lei<sup>17</sup> - hipótese em que a suspensão terá caráter cautelar.

A(s) penalidade(s) a que está sujeito o infrator e o(s) respectivo(s) preceito(s) legal(is) que autoriza a sua imposição; e V - Assinatura da autoridade responsável.

<sup>15</sup> Art. 13 - O auto de infração será lavrado com base no auto de constatação e nos demais elementos do processo, pela Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA ou por órgão ambiental vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, nos termos de delegação específica outorgada pela CECA. Parágrafo único - O auto de infração, além das informações do auto de constatação, conterá: I - o valor e o prazo para o recolhimento da multa; II - o prazo para interposição de recurso; III - todas as provas, informações e dados hábeis à adequada instrução do processo, necessários à tomada de decisão, trazidos pela administração e/ou pelo interessado.

<sup>16</sup> Art. 2º - As infrações administrativas serão punidas como as seguintes sanções, observadas as circunstâncias atenuantes e agravantes: I - Advertência; II - Multa simples; III - Multa diária; IV - Apreensão; V - Destruição ou inutilização do produto; 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.

<sup>17</sup> 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 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.







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

### 2.3.1. Da eventual necessidade de suspensão das atividades

Caso seja verificado, no imóvel não licenciado, eventual necessidade de suspensão das atividades, se estas ainda estiverem sendo realizadas, cumpre destacar, a seguir, os termos do Parecer nº 14/2019 – GTA, lavrado pelo Dr. Guilherme Teixeira Araujo – assessor jurídico desta Procuradoria -, que aborda, de maneira clara, sobre o correto procedimento da apuração administrativa da suspensão da atividade como (i) sanção definitiva ou como (ii) medida cautelar, que não se confundem, visto que 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 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.**<sup>18</sup>

(grifou-se)

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 Threnepohl<sup>19</sup> diz que a sanção *é um mal ou castigo aplicado pela Administração, por seus efeitos aflitivos, 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, conforme se verificará no Capítulo 2.3.1.a.

Por sua vez, relativamente 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

<sup>18</sup> ÓSORIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 3ª Ed. São Paulo: RT, 2007, p. 99.

<sup>19</sup> THRENEPOHL, Curt. *Infrações contra o Meio Ambiente*. 2ª Ed., Editora Fórum. 2013, p. 65.







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

significativo dano, ou preventivamente, quando da iminência de um dano de difícil reparação. A respeito do seu procedimento, confira-se o Capítulo 2.3.1.b.

### 2.3.1.a. Do procedimento de apuração da sanção de suspensão das atividades

Conforme estabelece o art. 2º, inciso VIII, e §7º, da Lei Estadual 3.467/2000, a suspensão das atividades apresenta-se como um tipo de sanção, cuja aplicação se dá quando o produto, a obra, a atividade, ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às prescrições legais; veja-se:

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

- I - Advertência;
- II - Multa simples;
- III - Multa diária;
- IV - Apreensão;
- V - Destruição ou inutilização do produto;
- 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.**

(grifou-se)

A respeito da opção, pelo agente fiscalizador, da sanção de suspensão, há de se destacar que não é possível a aplicação de duas sanções diante de um mesmo fundamento, sob pena da ocorrência de ***bis in idem***. A respeito da aplicabilidade do princípio do *bis in idem* à seara administrativa, Rafael Munhoz de Mello dispõe o seguinte:

Tal princípio "impede a Administração Pública de impor uma segunda sanção administrativa a quem já sofreu, pela prática da mesma conduta, uma primeira [sanção]." **Não é possível, portanto, a imposição de nova sanção pelo mesmo fato**<sup>20</sup>

<sup>20</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007.





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

(grifou-se)

Desse modo, o agente fiscalizador deve-se atentar ao fato de que, caso suspenda as atividades da empresa com base no art. 64, aplicando-a como sanção – ou seja, nos moldes do §7º do artigo 2º da Lei Estadual nº 3.467/00 -, não poderá, com base no mesmo fundamento, aplicar qualquer outra sanção, como a multa administrativa, por exemplo.

Ademais disso, ao optar pela sanção de suspensão, deve-se ter em vista o **princípio da proporcionalidade** - introduzido como parâmetro a ser observado por força de Lei, com a disposição do §2º do artigo 22<sup>21</sup> da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei nº 13.655/2018 -, segundo o qual *“na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”*.

Luís Roberto Barroso<sup>22</sup> define o **princípio da proporcionalidade** como uma análise acerca da relação de custo e benefício que se extrai da ponderação entre os danos causados e os resultados obtidos; que se traduz na apreciação de três requisitos: (i) da adequação, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (ii) da necessidade ou exigibilidade, que impõe a verificação da inexistência de meio menos gravoso para atingimento dos fins visados; e (iii) da proporcionalidade em sentido estrito, que é a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos dos cidadãos.

Frisa-se ainda que, conforme prevê o art. 8º, Lei Estadual nº 3.467/2000, para a imposição e gradação da penalidade, deve ser considerada, dentre outros, **a gravidade do fato**<sup>23</sup>. Assim, em respeito ao princípio da proporcionalidade e em cumprimento ao

<sup>21</sup> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

<sup>22</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, p.209.

<sup>23</sup> Art. 8º - Para imposição e gradação da penalidade, a autoridade competente observará:



**inea** instituto estadual  
do ambiente





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

estabelecido pela norma estadual, a sanção deve guardar compatibilidade com a gravidade da conduta.

Nesse sentido, sobre a sanção de embargo, incluída juntamente com a suspensão das atividades no rol de sanções citadas pelo §7º do art. 2º da Lei Estadual nº 3.467/2000 - aplicadas quando o produto, a obra, a atividade ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às prescrições legais ou regulamentares -, ensina Paulo de Bessa<sup>24</sup>:

Embargo de obra ou atividade é a sua paralisação, por determinação da autoridade administrativa, em razão da prática de dano ambiental relevante ou de descumprimento reiterado de ordem administrativa ou mesmo judicial. É medida gravíssima que deve ser aplicada guardada a proporção com o ilícito praticado. Daí o decreto estabelecer que o embargo de obra ou atividade aplicado determinado pela autoridade ambiental deve se limitar ao local ou locais nos quais efetivamente a infração foi cometida. É medida baseada no princípio da proporcionalidade, uma vez que o montante da pena deve guardar uma relação proporcional com a dimensão do ilícito praticado.  
(grifou-se)

Com efeito, assim como a medida de embargo, a suspensão de atividades deve guardar proporção com a conduta ilícita perpetrada pelo infrator, uma vez que tal medida é tida como gravíssima. A esse respeito, confira a jurisprudência do Tribunal Regional da 3ª Região<sup>25</sup>:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ART. 55 E ART 54, AMBOS DA LEI DE CRIMES AMBIENTAIS. PRINCÍPIO DA IDENTIDADE FÍSICA DO JUIZ. RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. PRESCRIÇÃO RETROATIVA. PRESCRIÇÃO DA PENA IMPOSTA À PESSOA JURÍDICA. PRAZOS DO ARTIGO 109 DO CÓDIGO PENAL. ART. 55 DA LEI DE CRIMES AMBIENTAIS. DOLO. ART. 54, § 2º, INCISO V, DA LEI 9.605/1998. CRIME DE PERIGO. PENAS RESTRITIVAS DE DIREITO. PESSOA JURÍDICA. SUSPENSÃO TOTAL DAS ATIVIDADES. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE. PENA DE MULTA. APELAÇÃO DEFENSIVA PARCIALMENTE PROVIDA. (...) 9.

I - A gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e o meio ambiente; II - Os antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; III - A situação econômica do infrator.

<sup>24</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, 17ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. p. 194.

<sup>25</sup> TRF3, 11ª Turma – Apelação Criminal: 71689.0003519-20.2015.4.03.6181, Relator: Desembargador Federal FAUSTO DE SANCTIS, Data de Julgamento: 23/10/2018.







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

Há que se considerar que a suspensão total das atividades é medida que atinge diretamente os trabalhadores da empresa e a sociedade como um todo, gerando efeitos econômicos e sociais negativos. Se por um lado tais argumentos não devem ser usados para impedir a eventual aplicação de tais penas, por outro, a aplicação dessas sanções só deve ocorrer quando a gravidade em concreto do caso assim demande, analisando-se a proporcionalidade entre o dano causado ao meio ambiente e o perigo ao bem jurídico tutelado com a pena imposta. (...) 13. Apelação de WALTER LUONGO e PEDREIRA SANTANA LTDA. parcialmente provida para substituir a pena de suspensão de atividades desta por pena de prestação de serviços à comunidade, e afastar a cominação de pena de multa do crime tipificado no art. 54, § 2º, inciso V, da Lei de Crimes ambientais, reduzindo a pena de multa definitiva da PEDREIRA SANTANA LTDA. para 11 (onze) dias-multa, mantendo-se, no mais, a sentença a quo.  
(grifou-se)

Uma vez imputada a sanção de suspensão, utilizando-se do princípio da proporcionalidade, insta dispor sobre o procedimento administrativo de apuração desta sanção, que será ordinário, ou seja, aquele previsto no Capítulo II da Lei 3.467/2000. Isto significa que, antes da sanção se tornar definitiva, deve ser respeitada a ampla defesa do autuado, até a decisão final administrativa, como ocorre na apuração das demais sanções administrativas (p. ex. multa e advertência).

Este entendimento é firme nos tribunais pátrios. Confira decisão do Superior Tribunal de Justiça - STJ<sup>26</sup>:

RECUSO ESPECIAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES. FISCALIZAÇÃO. AUSÊNCIA DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. APELAÇÃO. FISCALIZAÇÃO

(...) no exercício de seu Poder de Polícia, o dever de fiscalização da atividade de extração de areia, pode intervir na atividade individual em prol de um interesse coletivo, com aplicação das sanções administrativas, de multa, interdição de atividade, demolição de construção, entre outras. 3. O exercício do poder de polícia não pode ir em confronto com os direitos fundamentais do fiscalizado, devendo a aplicação das sanções observar o Princípio do Devido Processo Legal, Contraditório e da Ampla Defesa, não ultrapassando os limites do seu dever de agir. 4. (...) 5. Essencial a defesa do interessado, uma vez que a atuação da Autoridade

<sup>26</sup> STJ - REsp: 18370/MS 2012/0069521-0, Relatora: Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, Data de Julgamento: 30/04/2018.







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

se submete ao Devido Processo Legal, sendo de rigor a cassação do ato que lacrou a sede, bem como a liberação para o exercício de suas atividades. 6. Recurso especial desprovido.  
(grifou-se)

Em relação à expedição dos atos administrativos pertinentes, o agente ambiental fiscalizador deve lavrar o Auto de Constatação de sanção de suspensão das atividades (com esteio no § 7º do artigo 2º da Lei Estadual nº 3.467/00), e posteriormente lavrar o Auto de Infração, com base no Auto de Constatação, nos termos do art. 13 da Lei Estadual nº 3467/00. Nesse sentido, o agente fiscalizador deve se atentar aos itens previstos nos art. 12 e 13 da Lei Estadual nº 3.467/00, uma vez que a falta de preenchimento de qualquer um deles é capaz de gerar nulidade do ato administrativo.

Além disso, nos termos do art. 14, o autuado deverá ser intimado para tomar ciência da lavratura do Auto de Infração, sendo aberto, neste momento, prazo de 15 dias para impugnação da sanção aplicada (art. 24-A). Observe-se que a impugnação da sanção de suspensão das atividades ocorre da mesma forma que as demais sanções previstas no art. 2º, da Lei Estadual nº 3.467/00. No caso do indeferimento da impugnação, deve ser aberto prazo para interposição do recurso administrativo contra a decisão de indeferimento, conforme determina o art. 25.

Em relação à competência da autoridade julgadora, observa-se que, diferentemente da infração de advertência, multa e apreensão, os artigos 60 e 61 do Decreto 41.628/2009 definiram que caberá ao CONDIR decidir a impugnação e à CECA julgar o recurso administrativo<sup>27</sup>. Desta feita, a suspensão definitiva das atividades só ocorrerá após a decisão final de tal autoridade, no chamado “trânsito em julgado do processo administrativo”.

<sup>27</sup> Art.60 - As impugnações apresentadas, no prazo de 15 dias contados da intimação, contra os autos de infração serão apreciadas e decididas: I - pelo Diretor de Pós-licença, no caso de autos de infração lavrados por imposição de advertência, multas e apreensão; II - pelo CONSELHO DIRETOR, no caso dos autos de infração lavrados no caso de imposição de destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, suspensão parcial ou total das atividades, interdição do estabelecimento e restritiva de direitos, e demais sanções previstas em lei. (Alterado pelo Decreto nº 46.037 de 05 de julho de 2017)





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

É cediço nesta Procuradoria que o art. 26 da Lei Estadual n° 3.647/00 deve ser interpretado no sentido de que o efeito suspensivo dos recursos administrativos deve ser a regra não somente em relação às multas, mas também às demais sanções.

Em outras palavras, a autoridade fiscalizadora não poderá impedir a execução das atividades do autuado, durante o regular processo administrativo, mas somente após o esgotamento de seus meios de defesa (impugnação e recurso).

### 2.3.1.b. Do procedimento administrativo de aplicação da medida cautelar

No que se refere à aplicação da **medida cautelar administrativa**, conforme dito anteriormente nesta manifestação, sua efetivação se dá imediatamente, ou seja, 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.

A doutrina majoritária entende que, para a aplicação da medida cautelar, a autoridade competente deve atender a 03 (três) regras, quais sejam, 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

Art. 61 - Da decisão que apreciar a impugnação formulada contra os autos de infração caberá a interposição de um único recurso, no prazo de 15 dias, que será apreciado e decidido: I - pelo Conselho Diretor, no caso das decisões proferidas pelo Diretor de Pós-licença; (Alterado pelo Decreto n° 46.037 de 05 de julho de 2017) II - pela CECA, no caso das decisões proferidas pelo Conselho Diretor.



Av. Venezuela, n.º 110, sala 224, Saúde, Rio de Janeiro / RJ, CEP: 20081-312, [www.inea.rj.gov.br](http://www.inea.rj.gov.br)  
Tel: 2334-9431 / Fax: 2334-9423, [procuradoria@inea.rj.gov.br](mailto:procuradoria@inea.rj.gov.br) / [inea.proc@gmail.com](mailto:inea.proc@gmail.com)





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

referida; e da **eficácia** no sentido de que a medida deve ser adequada para impedir o dano ao interesse público.<sup>28</sup>

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, o art. 29 da Lei Estadual nº 3.467/00 indica que (i) a apreensão; (ii) o embargo de obra ou atividade; (iii) a suspensão parcial ou total das atividades; (iv) e a interdição do estabelecimento podem ser aplicadas 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 que se fazem necessários para adequada manutenção da ordem pública ambiental.<sup>29</sup>

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

<sup>28</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, 17ª edição. São Paulo: Atlas, 2004.

<sup>29</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, 17ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. p. 162.







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

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.

Conforme estabelece o § 2º do art. 29, a decisão administrativa produzirá **efeito imediato**<sup>30</sup>, 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 paralisar, imediatamente, a atividade da autuada até decisão da autoridade competente.

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<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> § 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.



**inea** instituto estadual  
do ambiente





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<sup>32</sup>:

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 constringimento 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**

<sup>32</sup> REsp 1668652/PA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, Dje 08/02/2019.







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

("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 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. (grifou-se)

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 Estadual nº 3.467/00<sup>33</sup>.

Assim 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 41.628/2009, cabe ao CONDIR decidir a impugnação e à CECA o recurso administrativo.

### 2.3.2. Da possibilidade de aplicação da sanção administrativa em conjunto com medida cautelar

Insta salientar 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.

<sup>33</sup> 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

*In casu*, se for verificado que a EFRAIM continua operando suas atividades em imóvel não licenciado, e caso tais atividades estejam promovendo riscos à saúde da população ou significativo dano de difícil reparação, poderá o agente fiscalizador lavrar o Auto de Constatação com a sanção de multa administrativa com fulcro no artigo 64 da L.3467/00,<sup>34</sup> bem como lavrar o Auto de Constatação com Medida Cautelar de suspensão parcial ou total das atividades, nos termos do artigo 29 da Lei Estadual nº 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),<sup>35</sup> interpretar a situação em análise, e aplicar o ato de polícia correspondente (sanção ou medida cautelar), ou aplicá-los conjuntamente, atendendo as orientações acima.

### III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) Considerando o não atendimento, pela EFRAIM, às exigências constantes na Notificação nº SUPMANOT/01089922, bem como à Notificação nº SUPMANOT/01092229, que concedeu dilação de prazo para cumprimento das exigências;
- (ii) É possível afirmar que a empresa praticou conduta infracional tipificada no art. 76, da Lei Estadual nº 3.467/00, qual seja, *“deixar, sem justa causa, de*

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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

*cumprir as regulares intimações dos órgãos ambientais estaduais”, devendo o órgão ambiental realizar o procedimento cabível para autuação da empresa;*

- (iii) Considerando ainda que a EFRAIM, ao exercer suas atividades em local *“que não atende os requisitos legais e que não possui qualquer tipo de licença ambiental”* (fl. 83), estaria praticando conduta infracional tipificada no art. 64, da Lei Estadual n° 3.467/00, qual seja, *“fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras e serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais”*;
- (iv) Sugerimos que o presente processo administrativo seja remetido à Diretoria de Pós-licença (“DIPOS”), a fim de que seja realizada nova apuração *in loco* na edificação não licenciada, em Macaé, com vistas à autuação da empresa;
- (v) Caso o corpo técnico se depare, em vistoria, com a continuidade da operacionalização das atividades no imóvel não licenciado, sugere-se que seja verificada a necessidade de suspensão dessas atividades, conforme estabelece o art. 7º, §2º, da Lei Estadual n° 3.467/2000 - hipótese em que a suspensão será aplicada como sanção, ou nos termos do art. 29 da referida lei – hipótese em que a suspensão terá caráter cautelar;
- (vi) O §7º do artigo 2º da L.3467/00 dispõe que a **sanção** de suspensão das atividades deve ser aplicada quando uma atividade não estiver obedecendo às prescrições legais ou regulamentares. No entanto, como visto acima, ressalta-se que não é qualquer desobediência à legislação ambiental, mas uma desobediência relevante e proporcional à sanção aplicada, tendo em vista os efeitos que podem causar a decisão final administrativa;
- (vii) Sobre o procedimento administrativo de apuração da sanção de suspensão das atividades, verifica-se que este será o ordinário, ou seja, aquele previsto





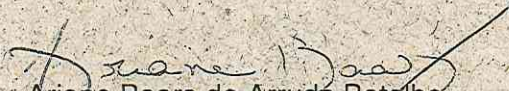


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E  
SUSTENTABILIDADE – SEAS  
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

no Capítulo II da Lei 3.467/2000. Isto significa que, antes da sanção se tornar definitiva, deve ser respeitada a ampla defesa do autuado, até a decisão final administrativa, como ocorre na apuração das demais sanções administrativas (p.ex. multa e advertência);

- (viii) 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 em relação aos interesses dos particulares (Art. 29 da L.367/00);
- (ix) 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 reparação, e respeitado o já referido princípio da proporcionalidade, deverá a autoridade fiscalizadora lavrar o Auto de Constatação com Medida Cautelar no intuito de paralisar, imediatamente, a atividade da autuada até decisão da autoridade competente;
- (x) Neste contexto, no intuito de auxiliar os servidores do INEA na correta aplicação da “sanção de suspensão das atividades” e a “medida cautelar de suspensão das atividades”, sugere-se que as orientações acima sejam seguidas pelo corpo técnico do INEA.

É a manifestação que submeto à apreciação de V. Sa.

  
Ariane Baars de Arruda Botelho  
Assessora Jurídica / ID: 5099100-0  
GEDAM / Procuradoria do INEA








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

**VISTO**

1. Aprovo o Parecer 15/2019-ABA, da lavra da Dra. Arianne Baars de Arruda Botelho, referente ao Processo Administrativo nº. E-07/002.16061/2014;
2. À SUPGER, com vistas à DIPOS.

Rio de Janeiro, 28 de março de 2019.

  
**Rafael Lima Daudt D'Oliveira**  
Procurador do Estado  
Procurador-Chefe do INEA  
ID. Funcional: 42666058



**inea** instituto estadual  
do ambiente

Av. Venezuela, n.º 110, sala 224, Saúde, Rio de Janeiro / RJ, CEP: 20081-312, [www.inea.rj.gov.br](http://www.inea.rj.gov.br)  
Tel: 2334-9431 / Fax: 2334-9423; [procuradoria@inea.rj.gov.br](mailto:procuradoria@inea.rj.gov.br) / [inea.proc@gmail.com](mailto:inea.proc@gmail.com)



