



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, 15 de fevereiro de 2019.

Parecer nº 08/2019-GC

Processo: E-07/002.6929/2018

Sanção de suspensão de Atividade. Hipóteses de cessação da suspensão. Sugestão pela anulação do Auto de Infração. Cessação da sanção aplicada.

Sr. Dr. Procurador,

BREVE RELATÓRIO

Trata-se o presente processo de auto de infração lavrado em face de QUIMVALE QUÍMICA INDUSTRIAL VALE DO PARAÍBA LTDA por não adotar “medidas de controle de ruído para o ambiente exterior”, resultando na aplicação da sanção de suspensão da atividade (Auto de Infração nº COGEFISEAI/00152033 – fl. 13), ratificada pelo Conselho Diretor do Inea – Condir. Por consequência, o Inea lacrou o conjunto motor/soprador mecânico que vinha emitindo ruídos em desconformidade com a legislação (Relatório de Vistoria 152.02.19-FIS – fls. 15/16).

Na impugnação apresentada, a empresa alega que o agente fiscalizador do Inea considerou a localização da empresa como “área mista, predominantemente residencial”, e não como Zona Industrial. Caso assim o fizesse, os parâmetros de emissão dos ruídos estariam totalmente dentro da norma regulamentadora, qual seja, a NBR 10.151:200. Segundo a Autuada, a Quimvale está situada dentro do Distrito Industrial de Barra do Pirai, classificada como zona industrial e que já atua desde a década de 1970. Dentre os





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

documentos apresentados, destaca-se a Certidão de Zoneamento atual da empresa (fl. 25). Solicita, assim, a reavaliação da situação pelo Inea (fls. 23/24).

Consta às fls. 78/79 manifestação da CILAM opinando, diante da apresentação da Certidão de Zoneamento expedido pela Prefeitura Municipal de Barra do Piraí atestando que a empresa se situa em Zona Industrial, pela cessação da suspensão da atividade e recomendando nova vistoria no local a fim de verificar a existência de possíveis vícios.

Assim, com fundamento no artigo 33, inciso III do Decreto estadual 41.628/2009, o presente processo foi encaminhado para Procuradoria do Instituto do Ambiente (Inea) para análise e manifestação.

DA SUSPENSÃO DA ATIVIDADE

A suspensão parcial ou total das atividades de empreendimento está incluída no rol de sanções do art. 2º da Lei Estadual nº 3.467/2000, que dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro, assim estabelecendo:

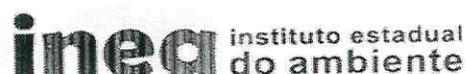
Art 2º - As infrações administrativas serão punidas com as seguintes sanções, observadas as circunstâncias atenuantes e agravantes:

(...)

VIII – suspensão parcial ou total das atividades;

Note-se, portanto, que a suspensão das atividades, em que pese o seu caráter eminentemente preventivo, pode ser aplicada – e realmente tem sido – como uma sanção administrativa, que tem como principal objetivo a punição do infrator.

Assim, pode a suspensão da atividade ter natureza de medida de polícia ou de sanção administrativa, tendo por fundamento, respectivamente, os artigos 29 e 2º, VIII da Lei Estadual nº 3.467/2000.





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

Sobre a distinção entre as sanções administrativas e as medidas de polícia, assim se manifestou o então Chefe da Assessoria Jurídica da FEEMA, Dr. Rafael Lima Daudt d'Oliveira, no Parecer RD nº 01/2008:

As medidas de polícia, mesmo que muitas vezes vinculadas a um ato ou atividade ilícitas ou irregulares, são utilizadas para prevenir uma lesão que proporcione um desequilíbrio entre o interesse público e o interesse privado, sacrificando desproporcionalmente o primeiro, diferentemente da sanção de polícia, que é aplicada quando a lesão já ocorreu, com vistas a reprimir sua ação, tendo intuito punitivo do infrator.

As medidas de polícia, portanto, não se confundem com as sanções administrativas, pois enquanto estas consistem em “um mal ou castigo, com alcance geral e potencialmente para o futuro”, aquelas “podem estar ligadas ao cometimento ou ao perigo de cometimento de um fato ilícito, mas tal circunstância não lhes confere um caráter punitivo, um enquadramento no conceito de sanções administrativas”¹.

No caso em análise a suspensão da atividade foi aplicada como sanção, imposta por meio da lavratura do Auto de Infração COGEFISEAI/00152033.

DA CESSAÇÃO DA SANÇÃO APLICADA

Como visto acima, o caso em exame é de sanção de suspensão de atividade. Decerto, apenas se apresentados novos fundamentos que justifiquem a modificação que resultou na aplicação da sanção, a suspensão poderá ser afastada.

De todo modo, é lícito afirmar que, a suspensão só poderá ser afastada quando o infrator comprovar a regularização ou a adequação da sua atividade, cessando por completo os motivos que deram causa a sua aplicação.

Para tanto, cabe destacar os ensinamentos de Curt Trennepohl²:

¹ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 80.

² TRENNEPOHL, Curt. *Infrações contra o meio ambiente: multa, sanções e processo administrativo*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 123.





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

A simples resolução dos problemas que ensejaram o embargo de uma obra ou a suspensão de uma atividade, por parte do administrado, não implica em revogação automática da restrição imposta pela autoridade ambiental.

(...)

Não existe revogação automática de embargo ou interdição. Da mesma forma que a imposição dessas sanções se dá através de ato formal da autoridade competente, também a cessação de seus efeitos somente ocorre com outro ato formal.

Portanto, mesmo quando satisfeitas as pendências ou sanadas as irregularidades que motivaram o embargo ou a suspensão de atividades, os efeitos desses últimos persistem até que sejam formalmente suspensos pela autoridade que o impôs (...).

Neste sentido, diante da apresentação da Certidão de Zoneamento expedida pela Prefeitura Municipal de Barra do Piraí atestando que a empresa se situa em Zona Industrial – e não área mista, como entendido pelo Inea –, consta às fls. 78/79 manifestação da CILAM opinando pela cessação da suspensão da atividade e recomendando nova vistoria no local a fim de verificar a existência de possíveis vícios.

(i) Do vício de legalidade

É cediço que o ato administrativo precisa observar seus requisitos de validade para que possa produzir normalmente os seus efeitos. Sua análise revela a existência de cinco requisitos necessários à sua formação: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Na ausência deles, o ato não poderá ter a eficácia desejada pelo administrador, devendo ser invalidado. “Por isso é que para se processar a invalidação do ato é imprescindível que esteja ausente um desses requisitos”³. Em síntese, entende-se, então, por invalidação, a forma de desfazimento do ato administrativo em virtude do vício de legalidade.

³ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 22ª edição. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009, p. 151.





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

Por ora, dentre os requisitos de validade do ato administrativo supramencionados, será aqui analisado apenas o requisito “motivo”, que no caso em questão merece maior destaque. Verifica-se, então, os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho⁴:

No que toca ao elemento **motivo**, o vício pode ocorrer de três modos (...): 1º) inexistência de fundamento para o ato; 2º) **fundamento falso, vale dizer, incompatível com a verdade real**; 3º) fundamento desconexo com o objetivo pretendido pela Administração. Se o agente pratica o ato sem qualquer razão, há vício no elemento “motivo”. O mesmo sucede se baseia sua manifestação de vontade em fato que não existiu, como, v.g., se o ato de cassação de uma licença é produzido com base em determinado evento que não ocorreu. Exemplo da terceira modalidade desse vício é aquele em que o agente apresenta justificativa que não se coaduna com o objetivo colimado pelo ato. (Grifou-se).

No caso em tela, ressaltamos o disposto na manifestação técnica de fls. 78/79:

Considerando os relatórios técnicos, que subsidiaram a suspensão da atividade, foram realizados durante o dia e se observou que o NÍVEL DE AVALIAÇÃO DA NBR 10154, REVISÃO DE JUNHO DE 2000, PARA ÁREA MISTA, COM VOCAÇÃO COMERCIAL E ADMINISTRATIVA: 55 db(A) PARA RUÍDO EXTERNO EM PERÍODO NOTURNO (A FONTE SONORA EMITE RUÍDO ININTERRUPTAMENTE, 24 HORAS POR DIA).

(...)

Considerando que a empresa apresentou CERTIDÃO DE ZONEAMENTO n° 064/2017 de 06/12/2017, onde se atribui à área a classificação como sendo ZIN (Zona Industrial).

(...)

Assim ao todo exposto, opinamos por acatar o recurso apresentado face ao ato administrativo que suspendeu parcialmente as atividades da empresa, neste sentido, encaminhamos este processo administrativo para que cessar a suspensão e, se realize nova vistoria no local a fim de verificar a existência de possíveis vícios.

Nota-se, desta maneira, que a própria Administração reconhece que os motivos que deram causa à suspensão foram incompatíveis com a “verdade real”. Daí emerge a necessidade de invalidação do ato praticado pelo Inea.

⁴ __. Ob. Cit. p.151.





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

Com isso, imperioso ressaltar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF:

Súmula 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

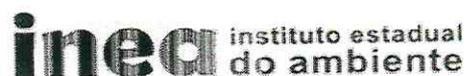
Nesta mesma linha dispõe o artigo o art. 51 da Lei Estadual 5.427/2009: “A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode, respeitados os direitos adquiridos, revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade”.

Desta maneira, considerando que a autuação teve por base relatórios técnicos nos quais se considerou o nível de critério de avaliação da NBR 10151 para área mista para ruído externo em período noturno, ao invés do nível para Zona Industrial, opinamos pela anulação do Auto de Infração COGEFISEAI/00152033 e, por consequência, a cessação da sanção aplicada, sem prejuízo de nova vistoria no local, conforme sugerido à fl. 79.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, tem-se que:

- (i) O caso em exame é de sanção de suspensão de atividade. Decerto, apenas se apresentados novos fundamentos que justifiquem a modificação que resultou na aplicação da sanção, a suspensão poderá ser afastada;
- (ii) Neste sentido, diante da apresentação da Certidão de Zoneamento expedida pela Prefeitura Municipal de Barra do Piraí atestando que a empresa se situa em Zona Industrial – e não área mista, como entendido pelo Inea –, consta às fls. 78/79 manifestação da CILAM opinando pela cessação da suspensão da atividade e





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

recomendando nova vistoria no local a fim de verificar a existência de possíveis vícios;

- (iii) Nota-se, desta maneira, que a própria Administração reconhece que os motivos que deram causa à suspensão foram incompatíveis com a “verdade real”. Daí emerge a necessidade de invalidação do ato praticado pelo Inea.
- (iv) Desta maneira, considerando que a autuação teve por base relatórios técnicos nos quais se considerou o nível de critério de avaliação da NBR 10151 para área mista para ruído externo em período noturno, ao invés do nível para Zona Industrial, opinamos pela anulação do Auto de Infração COGEFISEAI/00152033 e, por consequência, a cessação da sanção aplicada, sem prejuízo de nova vistoria no local, conforme sugerido à fl. 79.

É o parecer que submeto à apreciação de V. Sa.


Gustavo de Menezes Souza Campos
Gerente de Direito Ambiental / ID: 4433240-8
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 08/2019-GC, da lavra do Dr. Gustavo de Menezes Souza Campos, referente ao Processo Administrativo nº. E-07/002.6929/2018;
2. Ao CONDIR, em prosseguimento.

Rio de Janeiro, 15 de fevereiro de 2019

Rafael Lima Daudt d'Oliveira
RAFAEL LIMA DAUDT D'OLIVEIRA

Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea
ID Funcional: 42666058



