



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

Proc. E-07/002.19/2018

Data 02/01/2018, fls.

Rubrica

ID: 2147004-9

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 18 de março de 2019.

Parecer nº 18/2019 - RDC

Ref.: Processo: E-07/002.90/2018

Interdição de estabelecimento. Medida Cautelar.
Ausência de ratificação da medida pelo CONDIR.

I. RELATÓRIO

Trata o presente processo de Auto de Medida Cautelar em face de SIDNEI ROSA DE OLIVEIRA por "operar atividade poluidora com ruídos, odores e lançamento de óleos graxas para o subsolo sem possuir a competente licença de operação", resultando na aplicação da interdição do estabelecimento (Auto de Medidas Cautelares nº 0554 – fl. 04).

Conforme relatório de Vistoria nº 698/2017 de fls. 05-11 (instruído com imagens às fls. 07-10) a oficina mecânica do autuado, localizada em Saquarema/RJ, operava sem a necessária licença de operação e "com instalações improvisadas, de forma precária, sem as mínimas condições necessárias ao funcionamento". Na ocasião dessa vistoria, em 04/12/2017, interditou-se cautelarmente o estabelecimento.

Cumprir registrar que a área técnica sugeriu (fl. 11) o encaminhamento de cópia desse relatório de vistoria à Prefeitura de Saquarema "considerando que o licenciamento da atividade interditada cautelarmente [...] é de competência do Municipal", mas não há neste processo nenhuma informação quanto ao conhecimento do fato pelo município.

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

Demais disso, ressalte-se não ter havido ratificação da medida cautelar pelo Condir e nem tampouco emissão de auto de infração.

De todo modo, em 12/12/2017 o proprietário da oficina requereu "seja declarado nulo o auto de infração/interdição" pelos argumentos expostos às fls. 39-46.

Consta à fl 34 manifestação técnica esclarecendo que (i) o processo "não foi encaminhado ao Condir em tempo hábil - para ratificação da medida cautelar - por diversos fatores que incluem férias do servidor e recessos relativos à virada de ano (2017/2018)"; (ii) foram realizadas outras três vistorias no local nas quais se verificou que a interdição vinha sendo respeitada pelo autuado, embora este compareça regularmente ao Inea "alegando estar sendo ameaçado, que foi lançada uma bomba em sua casa, que a oficina continua operando normalmente de forma clandestina, em períodos aleatórios e esporádicos".

Sendo assim, concluiu a referida manifestação técnica: "considerando que a empresa já foi notificada a requerer licenciamento, e autuado pelo não atendimento da mesma, ambos pela SUPLAJ, além de ter sido Interditado Cauteladamente por essa COGEFIS, somos favoráveis ao deferimento parcial da medida cautelar adotada (que já caducou, mas não é do conhecimento do empresário), substituindo o presente Administrativo por uma Notificação informando do deferimento parcial de seu recurso e que não poderá operar atividades naquele local sem que tenha sido obtida a competente licença ambiental".

Por fim, por meio de despacho de 07/02/2019 (fl. 35), o Coordenador Geral da COGEFIS encaminhou o processo "para manifestação da Procuradoria a respeito da substituição deste Administrativo por uma notificação informando do deferimento parcial da medida cautelar adotada, bem como da impossibilidade de continuação das atividades até que se obtenha a Licença Ambiental competente".

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1- Considerações iniciais



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

Proc. E-07/002.19/2018

Data 02/01/2018 fls.

Rubrica

ID: 2147004

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.

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 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.¹

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 Threnepohl² 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.

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

¹ ÓSORIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 3ª Ed. São Paulo: RT, 2007, p. 99.

² 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

“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 (...)”.³

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 Fabio 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 (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.⁴

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 (...).

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

⁴ Op. cit. p. 97.



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

(...)

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.⁵

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;

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

⁵ 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

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 que se fazem necessários para adequada manutenção da ordem pública ambiental.⁶

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

⁶ 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

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.3467/00,⁷ 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),⁸ interpretar a situação 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

⁷ 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 (hum milhão de reais), se o infrator for pessoa jurídica.

⁸ 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

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.

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,



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

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 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.





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

24-A da Lei 3.467/00⁹. 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 41.628/2009, 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.

3.3. – Análise da aplicação da interdição do estabelecimento no caso concreto e ausência de ratificação da medida:

Conforme relato anterior, o autuado foi intimado da medida cautelar de interdição do estabelecimento em 04/12/2017. Isto porque, além de não possuir a necessária licença de operação, a oficina mecânica “se encontra[va] com instalações improvisadas, de forma precária, sem as mínimas condições de funcionamento” (fl. 10).

Com efeito, nos termos do Relatório de Vistoria nº 698/2017 de fls. 05/11 (instruído com imagens às fls. 07/10):

⁹ 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

Chegando ao local a equipe foi recebida pelo proprietário da oficina, Sr. Sidnei Rosa de Oliveira. **Quando solicitada a Licença de Operação, o proprietário informou que não as possui**, tendo apresentado o Alvará de Autorização da prefeitura pago só até o ano de 2016.

Após solicitação de documentação, pedimos ao proprietário da oficina, que nos acompanhasse em vistoria pela área.

A equipe técnica, após realizar uma varredura na totalidade da área da oficina, constatou a limpeza de peças com gasolina ao ar livre, gerando odores, a cerca de 3 metros do muro do vizinho, assim como o ruído significativo à vizinhança. Constatou, também, inconformidades presentes, como instalações precárias de supostas cabines de conserto e manutenção de veículos, não impermeabilização do solo, ausência de estruturas de acústica contra ruídos, ausência de exaustores, entre outros requisitos solicitados na legislação para atividade de tal empreendimento. Constatamos acúmulos de peças de veículos automotivos armazenados de forma incorreta, amontoados e contaminados com óleo, com eventual risco de contaminação do solo e com algumas peças já em contato com o solo.

Ora, nesse contexto não há dúvidas quanto à pertinência da medida aplicada pelos técnicos deste Instituto, eis que presentes os requisitos elencados pelos artigos 23 e 29 da Lei 3.467/2000¹⁰.

Demais disso, como visto anteriormente, a aplicação da medida sequer demandava prévia defesa e contraditório. Aliás, não há o que se falar em impugnação e nem tampouco em recurso ao Auto de Constatação de Medida Cautelar, por falta de previsão legal.

Todavia, por não ter havido a ratificação prevista no §3º do art. 29, a medida não surte mais efeitos, razão pela qual recomenda-se imediata vistoria no local a fim de apurar

¹⁰ 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.

§ 3º - Intimado o infrator da providência 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 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

se persistem as irregularidades observadas anteriormente, podendo ser aplicada nova medida cautelar na hipótese de iminência ou ocorrência de degradação ambiental, **comunicando-se ao órgão competente pelo licenciamento da atividade - município de Saquarema¹¹ - para as providências cabíveis, nos termos do §2º do art. 17 da Lei Complementar 140/2011¹².**

Por fim, não há previsão legal para medida de “*substituição deste Administrativo por uma notificação*” sugerida pela área técnica às fls. 34-35.

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 L.3647/00, 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

¹¹ De acordo com o relato da área técnica “o licenciamento da atividade interditada cautelarmente por esta COGEFIS é de competência municipal” (fl. 11).

¹² Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, **comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.**

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.



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

a necessidade e proporcionalidade da medida em relação aos interesses dos particulares (Art. 29 da L.367/00);

- (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 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 3.467/2000. Com efeito, consta do Relatório de Vistoria nº 698/2017 (fls. 05/11), referente a ação fiscalizatória de 04/12/2017, a informação de que a oficina mecânica do autuado além de não possuir a necessária licença de operação “se encontra[va] com instalações improvisadas, de forma precária, sem as mínimas condições de funcionamento”;
- (vi) Demais disso, a aplicação da medida sequer demandava prévia defesa e contraditório. Aliás, não há o que se falar em impugnação e nem tampouco em recurso ao Auto de Constatação de Medida Cautelar, por falta de previsão legal;
- (vii) **Ocorre que**, por não ter havido a ratificação prevista no §3º do art. 29, a medida não surte 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, **comunicando-se ao órgão competente pelo licenciamento da atividade -**



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

neste caso o município de Saquarema segundo informado pela área técnica à fl. 11- para as providências cabíveis, nos termos do §2º do art. 17 da Lei Complementar 140/2011;

- (viii) Salienta-se, adicionalmente, que não há previsão legal para medida de “*substituição deste Administrativo por uma notificação*” sugerida pela área técnica às fls. 34-35.
- (ix) Por fim, cumpre ressaltar que “os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultante, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária” (Art. 34 do Decreto Estadual 41.628/2009);

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


Renata Damasceno Conde
Assessora Jurídica / ID 4457086
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

APROVO o Parecer nº 18/2019 - RDC, da lavra da Dra. Renata Damasceno Conde, referente ao processo administrativo nº E-07/002.19/2018;

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

Rio de Janeiro, 19 de março de 2019.

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

