



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Instituto Estadual do Ambiente  
Procuradoria

**PARECER N°**  
**PROCESSO N°**

**103/2023/INEA/GERDAM (PARECER N.º 12/2023-CM)**  
**SEI-070005/000202/2021**

Apuração de infração administrativa ambiental.  
Intervenção APP sem autorização. Artigos 29, 64 e 69 da lei estadual 3.467/00. Medida Cautelar de Embargo total. Relatório de Vistoria. Lesão ao meio ambiente. Ausência de demonstração do panorama fático e jurídico. Sugestão pela improcedência da Impugnação.

## **I. RELATÓRIO**

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de R.F. MAIA TECNOLOGIA AMBIENTAL EIRELI, por “realizar intervenção em área de preservação permanente – APP de um curso d’água sem denominação, resultando na aplicação da medida *cautelar* de EMBARGO da atividade, com fundamento nos artigos 29, 64 e 69 da Lei n° 3.467/2000 (Auto de Constatação n° SUPMEPECO/00000029, índice 18723851), lavrado em 23 de junho de 2021.

Ata da 540ª Reunião de Assuntos Gerais do CONDIR no índice 20676004, ratificando a cautelar aplicada.

Auto de Infração no índice 49214615 (GEFISEAI/00158547), lavrado em 24 de março de 2023, com base no Auto de Constatação retro citado e nos Relatórios de Vistoria de índices 18651726 e 21980259, aplicando o embargo de obra/atividade, com fulcro no art. 29 c/c art. 64 c/c art. 69, todos da lei estadual n.º 3.467/00.

Intimada em 11/04/2023 (“AR” no índice 5050447) quanto ao Auto de Infração lavrado em seu desfavor, a Autuada apresentou Impugnação (índice 50568630) em 18/04/2023 (conforme informado no índice 50804443), deduzindo que:

- a) houve duplicidade de autuação aplicando o art. 64 da lei estadual n.º 3.467/00 (*bis in idem*), logo o Auto de Infração é nulo;
- b) a empresa vem cumprindo tempestivamente todas as exigências impostas pelo Inea, logo deve ser afastado o embargo da atividade;
- c) se não acolhido o pedido de nulidade do Auto de Infração, deveria então ter sido aplicada a sanção de advertência ou, subsidiariamente, seja convertida a sanção em prestação de serviços.

Manifestação da SUPMEP no índice 53104953, sugerindo o indeferimento da Impugnação, mas a conversão do embargo total para embargo *parcial*.

Autos remetidos à Procuradoria para elaboração de parecer jurídico.

É o relatório.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 – Preliminarmente:

#### 2.1.1 – Da competência para análise da impugnação

Quanto à autoridade competente para julgar a Impugnação, aplicam-se as regras do Decreto Estadual n.º 46.037/2017, que alterou o Decreto Estadual n.º 41.628/09:

Art. 18. - Os artigos 7º, 8º, 9º, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 27, 28, 29, 30, 39, 48, 58, 59, 60, 61, 62, 63 e Seção III do Anexo I do Decreto nº 41.628, de 12.01.2009, e suas modificações, passam a vigorar com a seguinte alteração: (...)

#### **Art. 60 - (...)**

II - Pelo **Conselho Diretor**, no caso dos autos de infração lavrados por 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.

Em assim sendo, a autoridade competente para julgar a Impugnação contra Auto de Infração que impôs *embargo* da atividade (total ou parcial), a partir de 06 de julho de 2017, é o **Conselho Diretor (Condir)**, consoante art. 60, II do referido Decreto.

#### 2.1.2 – Da análise da tempestividade do recurso

No caso em tela, revela-se *tempestiva* a Impugnação da sociedade Autuada, eis que protocolizada em 18/04/2023, tendo sido observado, portanto, o prazo de 15 (quinze) dias previsto no art. 25 da Lei Estadual n.º 3.467/00 (c/c art. 61 do Decreto Estadual n.º 41.628/09), contados da data em que a Autuada foi intimada (11/04/2023).

#### 2.1.3 – Do procedimento administrativo para aplicação de medida cautelar

Enquanto a *sanção* administrativa demanda “tão somente” o cometimento de um ato ilícito constatado pela autoridade competente (tendo natureza de ato punitivo), a medida *cautelar* administrativa, por sua vez, pode ser efetivada de forma imediata (antes da abertura ao contraditório e ampla defesa), quando a autoridade competente constatar a ocorrência de significativo dano ou iminência de dano de difícil reparação (portanto preventivamente).

A medida *cautelar* se justifica em função do poder de que dispõe a 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**, considerando a necessidade e a proporcionalidade da medida de polícia em relação aos interesses dos particulares.

O art. 29 da Lei Estadual n.º 3.467/00 indica que, dentre outras medidas, a suspensão (total ou parcial) da atividade poderá ser aplicada como medida cautelar nas situações indicadas na lei, autorizando o parágrafo 2º (do mesmo dispositivo) nesse caso a produção **imediata** de efeitos da decisão administrativa.

É dizer: verificada a **ocorrência ou iminência de significativo risco à saúde da população ou de degradação ambiental de difícil reparação** – e respeitado o princípio da proporcionalidade –, deverá a autoridade fiscalizadora lavrar o Auto de Constatação com Medida Cautelar no intuito de **suspender, imediatamente**, a atividade fiscalizada até ulterior decisão da autoridade competente.

Segundo o parágrafo 3º do art. 29, após a aplicação da medida cautelar, deverá o agente fiscalizador comunicar o fato ao 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.

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 falar em prévio contraditório e ampla defesa, pois a medida é tomada em caráter de urgência, com esteio no princípio da prevenção.

Nesse sentido, o prazo para Impugnação da medida cautelar aplicada iniciará após a lavratura do devido Auto de Infração pela autoridade competente (art. 24-A da Lei 3.467/00<sup>[1]</sup>).

## 2.2 - Mérito

### 2.2.1 - Da subsistência do auto de infração

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 3.467/00 rege o processo administrativo de apuração e punição de condutas lesivas ao meio ambiente.

Na hipótese dos autos, houve autuação pela prática de infração tipificada nos **artigos 29, 64 e 69**, todos da Lei Estadual nº 3.467/00:

**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. (Redação dada ao parágrafo pela Lei nº 5.101, de 04.10.2007, DOE RJ de 05.10.2007)

§ 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. (Redação dada ao parágrafo pela Lei nº 5.101, de 04.10.2007, DOE RJ de 05.10.2007)

(...)

**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).*

**Art. 69.** *Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico,*

*turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:*

*Multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).*

No Relatório de Vistoria acostado no índice 18651726, o agente público fiscalizador expressamente afirmou, entre outras coisas, que: “... **parte dos serviços de implantação da empresa estão ocorrendo em APP, notadamente o aterro para levantamento de greide representa significativa degradação de difícil reparação**”.

Ato contínuo, informou que seriam expedidas notificações (consoante documento de índices 18724494 e 18724302) à empresa para que:

- a ) requeresse junto ao Inea para autorização ambiental de aprovação de Projeto de Recuperação de Área Degradada (PRAD) para contemplar a remoção do material depositado em toda extensão da APP do curso d'água e seu reflorestamento;
- b ) apresentasse em 48 horas as medidas que seriam adotadas a fim de evitar o carreamento de resíduos sólidos para o corpo hídrico no local.

Mesmo após a ratificação da medida cautelar de embargo pelo Condir, os agentes públicos de fiscalização deste Instituto constataram, em nova vistoria (relatório no índice 21980259), que a Autuada havia realizado “novas intervenções, plantio de mudas, na Área de Preservação Permanente” e que “o leito do curso d'água se encontrava seco”.

Ao fim do relatório de vista, concluiu que:

- (i) a empresa estava descumprindo o embargo cautelar n.º SUPMEPECO/00000029;
- (ii) a empresa deu início ao projeto de reflorestamento sem a devida Autorização Ambiental;
- (iii) as intervenções antrópicas realizadas pela empresa na APP causaram prejuízos ao corpo hídrico formado pela nascente;
- (iv) houve aterramentos e desvios (canaletas) que alteraram o curso natural do corpo hídrico;
- (v) a talude do aterro parcialmente recoberto por uma lona como medida emergencial para impedir o carreamento de sedimentos na APP não se mostrou efetiva;
- (vi) diante do descumprimento da medida cautelar pela empresa, eram necessárias ações emergenciais para impedir que o carreamento paulatino causasse a extinção do corpo hídrico ou que o período chuvoso gerasse um desastre ambiental;
- (vii) fosse revista a situação operacional e a licença ambiental da empresa, ante as intervenções indevidas que realizou em APP e as consequências que disto resultaram.

Como se vê, as condutas da Autuada foram graves, resultando em manifesto e significativo prejuízo ao

meio ambiente, sendo certo que mesmo após notificada da aplicação da medida cautelar de embargo, optou por deliberadamente descumpri-lo.

Quanto à alegação da Autuada de “bis in idem”, como bem explicou a área técnica deste Inea no índice 53104953, os Autos de Infração GEFISEAI/00158547 e SUPMEPEAI / 00157162 possuem fatos geradores distintos.

O primeiro teve origem no Auto de Embargo Cautelar Nº SUPMEPECO / 00000029 (entregue em 03/06/2021). O segundo, por sua vez, originou-se do Auto de Constatação nº SUPMEPCON / 01021598 (de 19/08/2021), pelo fato de a empresa, mesmo depois de notificada do embargo cautelar (que determinava a paralisação de todas as intervenções em APP), ter implantando o projeto de reflorestamento sem a devida Autorização Ambiental.

Não procede, portanto, a alegação de “bis in idem”.

No que tange ao pedido de aplicação de advertência em substituição à medida cautelar, tal pedido é manifestamente improcedente, já que a cautelar é aplicada exatamente em situações de **ocorrência ou iminência de significativo risco à saúde da população ou de degradação ambiental de difícil reparação** (consoante os termos do art. 29 da lei estadual nº 3.467/00).

Em tais casos, a advertência, além de não prevista no art. 29, não teria qualquer eficácia para impedir a lesão ao bem jurídico, sendo a medida de embargo indubitavelmente proporcional e razoável no caso concreto.

Pelos mesmos motivos, não há falar em conversão da medida cautelar em prestação de serviços, já que a cautelar – repita-se – tem por escopo impedir a ocorrência ou iminência de significativo risco à saúde populacional ou degradação ambiental de difícil reparação.

#### **2.2.2 – Quanto à sugestão da área técnica para conversão do embargo total em embargo parcial (apenas sobre a APP)**

Analisando os autos, esta Procuradoria pôde verificar que a última vistoria realizada por este Inea (índice 21980259) fez constatações de irregularidades e ilícitos graves cometidos pela Autuada.

Se porventura houve nova vistoria recentemente ou se o panorama fático foi modificado desde a última vistoria, tal informação não consta dos autos deste administrativo.

Em assim sendo, o parâmetro a ser usado por esta Procuradoria para analisar eventual conversão do embargo total em parcial deve ser o relatório de vistoria no índice 21980259.

E o fato é o referido relatório descreveu um panorama gravíssimo, tendo mencionado, inclusive, risco de **desastre ambiental**. Como se não bastasse, foi enfático ao sugerir a **revisão da situação operacional e a licença ambiental** da Autuada.

Por último, não pode ser ignorada a circunstância de que a Autuada, ao menos entre a data da primeira e a segunda vistoria, não atendeu ao embargo cautelar aplicado, o que, inclusive, agravou a situação do corpo hídrico.

Note-se que a conversão do embargo de total para parcial iria de encontro, inclusive, à recomendação contida no último relatório de vistoria para revisão da situação **operacional e da licença ambiental** da Autuada.

Assim é que aos olhos desta Procuradoria, **não há nos autos** – com o devido e máximo respeito à manifestação técnica no índice 53104953 – documentação ou relatório de vistoria recente no local que dê lastro à possibilidade de cessação da cautelar ou de uma suposta conversão do embargo total para parcial.

Cabia à Autuada demonstrar cabalmente o restabelecimento da legalidade ambiental, **o que, no caso, não ocorreu**. Assim, opina esta Procuradoria pela persistência da cautelar de embargo total aplicada à Autuada.

Por derradeiro, urge ressaltar que, conforme § 10º do art. 2º da Lei Estadual nº 3.467/2000, “independente da aplicação de quaisquer sanções, o infrator será obrigado a *reparar* ou indenizar os danos ambientais por ele causados”.

### III. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que:

- (i) A medida cautelar de embargo total aplicada no Auto de Infração observou o rito processual previsto em lei para medidas cautelares;
- (ii) Quanto à análise da Impugnação apresentada pela Autuada, revela-se *tempestiva*, sendo no mérito, entretanto, **improcedente**, ante as razões aqui expostas e toda a documentação constante dos autos, permanecendo no caso concreto os requisitos autorizadores da cautelar aplicada;
- (iii) No entender desta Procuradoria, **não há nos autos** – com o devido e máximo respeito à manifestação técnica no índice 53104953 – documentação ou relatório de vistoria recente no local que dê lastro à possibilidade de cessação da cautelar ou de uma conversão do embargo total para parcial; e
- (iii) Sem prejuízo, advirta-se que, segundo o §10º do art. 2º da Lei Estadual nº 3.67/2000, “independente da aplicação de quaisquer sanções, o infrator será obrigado a reparar ou indenizar os danos ambientais por ele causados”.

Destarte, opina-se pelo conhecimento da Impugnação, eis que tempestiva, sendo, no mérito, entretanto, **improcedente**.

Este é, s.m.j., o parecer que submeto à apreciação de V. Senhoria.

**Claudio Marmorosch**  
Assessor Jurídico / ID 50059041  
GEDAM / Procuradoria do INEA

**VISTO**

1. **APROVO** o Parecer nº 12/2023-CM, de lavra do Dr. Claudio Marmorosch, referente ao processo administrativo nº SEI-070005/000202/2021, valendo destacar que, a despeito de não vinculante e adstrito a questões jurídicas, recai sobre o administrador público a responsabilidade por eventual tomada de decisão em sentido diverso deste Parecer;
2. Devolva-se à **SUPGER**, para adoção das medidas necessárias tendentes à continuidade do procedimento administrativo.

**Leonardo David Quintanilha de Oliveira**  
Procurador do Estado  
Procurador-Chefe do Inea

---

[1] **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.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 13/07/2023, às 16:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudio Marmorosch, Assessor**, em 13/07/2023, às 20:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=6](http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6), informando o código verificador **55326731** e o código CRC **245B2DB1**.