**INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DE ALAGOAS**

**Coordenadoria Jurídica**

**ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA NO \_\_\_\_\_\_/2019, DE \_\_\_/\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_.**

**Estabelece critérios para a suspensão ou cancelamento de licenças ambientais expedidas pelo Instituto do Meio Ambiente de Alagoas – IMA/AL**

Esta Coordenadoria Jurídica submete ao Senhor Diretor Presidente do Instituto do Meio Ambiente de Alagoas – IMA/AL a interpretação jurídica abaixo para que, merecendo sua aprovação, seja transformada em orientação normativa para uniformizar os critérios e procedimentos que tratam da suspensão de licenças ambientais emitidas pelo órgão.

Com fulcro no Art. 19 da Resolução no 237, de 19 de dezembro de 1997, os órgãos ambientais licenciadores podem, mediante decisão motivada, modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar as licenças expedidas, quando ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

 II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

 III - Superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Para efeito de aplicação dessas medidas, é permitido adotar e aplicar os seguintes conceitos:

(*i*) Decisão motivada – Decisão fundamentada em análise e parecer de conteúdo técnico e/ou jurídico, que recomenda a adoção da medida;

(*ii*) Suspensão da licença – Interrupção da eficácia e da validade da licença por período definido ou até que sejam cumpridas exigências específicas do órgão licenciador;

(*iii*) Cancelamento da licença – revogação definitiva da validade da licença concedida.

De acordo com o Art. 72 da Lei Federal no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a suspensão parcial ou total de uma atividade é uma sanção e, como tal, deve obedecer ao devido processo legal.

Não é outro o entendimento do Decreto Federal no 6.514, de 22 de julho de 2008, que regulamenta a lei federal citada e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações quando, no Art. 20, incisos I e II, trata da suspensão e do cancelamento de registro, licença ou autorização, definindo-as como sanções.

Não obstante se tratar de normas federais podemos aplicar as regras citadas por analogia.

A legislação ambiental do Estado de Alagoas também classifica a suspensão ou cancelamento das licenças como sanções, haja vista o Art. 19 da Lei no 6.787, de 22 de dezembro de 2006:

*Art. 19. Sob pena de suspensão ou cancelamento da autorização ou da licença ambiental, fica o empreendedor obrigado a cumprir integralmente as exigências e condições nelas contidas, no projeto executivo e nos estudos ambientais aprovados, sem prejuízo da sem prejuízo da imposição de outras sanções administrativas, civis e penais, independentes da obrigação de reparar os danos ambientais causados.*

Em se tratando de sanções aplicadas administrativamente, a suspensão ou o cancelamento das licenças ambientais – por extensão a suspensão da atividade anteriormente licenciada, temporária ou definitivamente, sujeita-se ao contraditório e à ampla defesa. Tanto é certo que a Lei no 9/605/98 manda aplicar, subsidiariamente, a legislação penal:

*Art. 79. Aplicam-se subsidiariamente a esta Lei as disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal.*

É farta a jurisprudência dos tribunais superiores sobre a necessidade do devido processo legal para o sancionamento administrativo. Apenas exemplificando, veja-se a posição do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, do Superior Tribunal de Justiça, ao relatar o Recurso em Mandado de Segurança (2007/0165377-1) sobre a submissão da ação administrativa sancionadora aos princípios do Direito Penal:

*“Consoante precisas lições de eminentes doutrinadores e processualistas modernos, à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina*” (STJ – Recurso em Mandado de Segurança no 24.559 - 2007/0165377-1 – julgado em 03.12.2009) [[1]](#footnote-1).

O eminente Ministro, em artigo publicado em 25.03.2012, sob o título “Direito Sancionador”[[2]](#footnote-2), faz uma percuciente análise do desrespeito da Administração ao “justo processo jurídico”:

*“Não poucos eminentes juristas, alguns até da maior suposição, têm afirmado ultimamente, ao meu ver sem maiores reflexões sobre o tema, que o instituto da "presunção de inocência", tão caro aos penalistas, somente teria aplicação no domínio estrito do Direito Penal; para chegarem a essa conclusão, sustentam que essa presunção se refere, apenas, à imputação de "crimes", não alcançando, portanto, a imputação de "outras infrações", e acrescentam, ainda, que a aplicação de "penas" diz respeito tão só e somente a "sanções criminais", não a outras.*

 *Creio que essa seja uma orientação que não pode ser aceita sem "severíssimas reservas" e mesmo "abertas contestações";* ***em primeiro lugar, veja-se que não há distinção ontológica entre o processo judicial - o processo penal, inclusive - e o processo administrativo sancionador, porquanto, a teor do art. 5º, LV da Constituição Federal, aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela******inerentes, proclamando essa evidente igualdade****. A dicção constitucional, pela clareza dos seus termos, não comporta temperamentos nem exceções, nivelando "todos" os processos, no que se refere às garantias das pessoas indiciadas, sintetizadas sob o rótulo do "justo processo jurídico"; esse dispositivo da Constituição dá fundamento ao moderno Direito Sancionador, o ramo da Ciência Jurídica que sistematiza os métodos de asseguramento da "inteireza positiva" (expressão do Prof. Luiz Pinto Ferreira, da UFPE) do ordenamento jurídico, sancionando os infratores de suas normas;* ***o Direito Sancionador tem no Direito Penal (que tipifica as condutas e atribui as sanções) e no Processo Penal (que organiza as garantias subjetivas) as "grandes fontes" dos seus institutos, por isso que as prerrogativas processuais atuam (e o Judiciário deve prover esse resultado) de modo uniforme nas diversas "províncias" sancionatórias****: nos crimes (Direito Penal),* ***nas infrações administrativas de pessoas alheias à Administração (Direito Administrativo Sancionador)****, nos ilícitos funcionais (Direito Disciplinar) e, por extensão, em quaisquer relações que tendam à aplicação de sanções, sejam penais ou extra-penais.*

 *Dessa forma, "todos" os institutos jusprocessuais (tais como a anterioridade da norma incriminadora, a presunção de inocência, até o trânsito em julgado de decisão condenatória, o direito ao silêncio, a cláusula in dubio pro reo, a exclusão de provas ilícitas, o contraditório e os recursos, dentre outros) podem e devem ter aplicação em "todos" os ramos do Direito Sancionador;* ***isso quer dizer que o sancionamento de "qualquer infração", seja de que natureza for, somente será juridicamente válido se atender as exigências do "justo processo jurídico", pois sem a observância de seus requisitos a imposição da sanção será, apenas, um ato de força, não o resultado de um julgamento.***

É entendimento firme desta área jurídica que as sanções de suspensão ou cancelamento das licenças ambientais devem obedecer a três premissas:

1. Que a decisão seja motivada, vale dizer, fundamentada em elementos técnicos ou jurídicos que a justifiquem;
2. Que seja proferida pela mesma autoridade competente para emitir a licença;
3. Que seja aplicada após o contraditório, em homenagem às garantias constitucionais da ampla defesa.

A pergunta que certamente surgirá de pronto é quanto a empreendimentos, obras ou atividades que põem em risco a saúde humana ou o meio ambiente e que exigem providências imediatas. Estariam as mesmas sujeitas, também, à formalização de processo e ao respeito os prazos de defesa?

Entendemos que não. Mas o remédio jurídico à disposição dos agentes públicos para paralisar alguma obra ou atividade, nestes casos, não é a suspensão ou cancelamento das licenças. É o embargo!

Existem, na legislação ambiental brasileira, dois tipos de embargos. O Embargo Acautelatório, que pode ser aplicado de pronto pelo agente fiscalizador quando presente risco iminente de danos para a saúde ou para o meio ambiente e o Embargo Sancionatório, que pode ser aplicado pela autoridade julgadora após o devido processo legal,.

O primeiro, cautelar, prescinde da ampla defesa e do contraditório. É regido pelos princípios da precaução ou da prevenção. O segundo é sanção e, como tal, somente pode ser aplicado depois do devido processo legal.

Estes são os instrumentos a disposição dos agentes públicos investidos de poder de polícia para suspender atividades, obras ou empreendimentos que põe em risco o meio ambiente e a saúde humana.

A suspensão ou cancelamento das licenças ambientais somente pode ser aplicada depois do devido processo legal, deve ser decisão fundamentada e emanada da autoridade competente para a emissão das licenças.

Este é, SMJ, a opinião desta Coordenadoria Jurídica.

Maceió,.....

1. Inteiro Teor do Acórdão - DJ: 01/02/2010 [↑](#footnote-ref-1)
2. http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1119115. [↑](#footnote-ref-2)