



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

PARECER Nº 153/2024/INEA/GERDAM
PROCESSO Nº SEI-070002/006312/2021
INTERESSADO: SA (VIAÇÃO AÉREA RIO GRANDENSE) (92.772.821/0109-84)

Parecer nº 26/2024^[1] - LDQO - Gerdam/Proc/Inea

ANÁLISE DA LEGALIDADE DO PROCESSO DE APURAÇÃO DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. LEI ESTADUAL Nº 3.467/2000. SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES. IMPUGNAÇÃO TEMPORÁRIA. INSUBSISTÊNCIA DOS ARGUMENTOS DA AUTUADA.

I. RELATÓRIO

I.1. Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Massa Falida de S.A. (Viação Aérea Rio Grandense), com vistas à apuração de conduta lesiva ao meio ambiente, pela derivação de fonte alternativa de recursos hídricos sem a devida outorga de direito de uso. Tal conduta infringe o art. 64 da Lei Estadual nº 3.467/2000^[2], de acordo com o Auto de Constatação nº Gefisocon/6297 (18151528).

Em sequência, foi aplicada sanção de suspensão parcial ou total das atividades, de acordo com o Auto de Infração nº Gefiseai/00158543 (49207096).

Inconformada, a autuada apresentou impugnação ao auto de infração (55827466).

I.2 Das razões da autuada

Na impugnação apresentada, a autuada requereu a anulação do auto de infração, sob a alegação de cerceamento de defesa, uma vez que não teria sido anexado o auto de constatação e o auto de infração quando da sua intimação. Ademais, alega que abriu novo processo de concessão de outorga de uso hídrico (EXT-PD/014.21039/2021), o qual ainda está pendente de apreciação no Setor de Serviço de Outorga de Recursos Hídricos, de maneira que não pode mais subsistir a sanção aplicada. Inclusive, por conta da pendência do referido processo, requereu, subsidiariamente, a suspensão da penalidade.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Preliminarmente

II.1.1. Da tempestividade da impugnação

A autuada foi notificada do auto de infração em 06/04/2023, conforme doc. 50721977.

A Lei Estadual nº 3.467/2000 determina que o prazo para apresentação de impugnação contra o AI é de 15 (quinze) dias, contados da data da ciência da autuação, *in verbis*: “Art. 24-A. Contra o auto de infração poderá ser interposta impugnação, no prazo máximo de 15 (quinze) dias (..), contados da data da ciência da autuação (grifo nosso)”. Assim, considera-se *tempestiva* a impugnação apresentada em 24/04/2023.

II.1.2. Da competência para a prática dos atos de fiscalização e julgamento do recurso

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, destacam-se as regras estabelecidas nos Decretos Estaduais nº 41.628/2009 e nº 46.619/2019, bem como da recente edição do Decreto Estadual nº 48.690/2023, que revogou os decretos anteriores.

Importante esclarecer, que em se tratando especificamente do direito intertemporal, a nova norma, Decreto Estadual nº 48.690/2023, incidirá imediatamente sobre os processos em andamento, sem, entretanto, prejudicar a validade dos atos realizados sob a vigência da lei anterior.

Portanto, a recente norma não retroagirá, sendo respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada, mas será aplicável imediatamente nos processos em curso, conforme prevê o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro^[3].

Isso posto, verifica-se que os atos administrativos – auto de constatação e auto de infração – que compõem o presente processo estão em consonância com as regras legais aplicáveis. Na sequência, após a análise e manifestação desta Procuradoria, a impugnação apresentada pela autuada será submetida ao Conselho Diretor - Condir, autoridade competente para julgamento, tendo em vista que se trata de penalidade de suspensão total ou parcial das atividades, nos termos do art. 60, II, do Decreto Estadual nº 48.690/2023^[4].

II.2 - Do mérito:

II.2.1 – Do procedimento administrativo para a aplicação da sanção de suspensão das atividades

O § 7º do artigo 2º da Lei estadual n.º 3.467/2000 dispõe que a sanção de suspensão parcial ou total das atividades deve ser aplicada quando uma atividade não estiver obedecendo às prescrições legais ou regulamentares.

Todavia, cumpre ressaltar que não é qualquer desobediência à legislação ambiental ou regulamentar, mas uma desobediência relevante e significativa, tendo em vista os efeitos que podem causar a decisão final administrativa. Assim, deve-se observar o princípio da proporcionalidade, bem como a equivalência entre a gravidade da conduta que viola a legislação e a sanção aplicada.

Desta maneira, no que tange à expedição dos atos administrativos pertinentes, o agente ambiental fiscalizador deve lavrar o auto de constatação da sanção de suspensão das atividades (com esteio no § 7º do artigo 2º da Lei Estadual n.º 3467/00), e posteriormente lavrar o auto de infração com base no AC e demais elementos do processo. Ademais, o agente fiscalizador também deve atentar-se ao preenchimento dos itens previstos nos artigos 12 e 13 da referida lei, de maneira a evitar qualquer ausência que possa gerar a nulidade do ato administrativo.

Adiante, como pede o art. 14, o autuado deverá ser intimado para tomar ciência da lavratura do auto de infração, sendo aberto, neste momento, prazo de 15 (quinze) dias para a impugnação da sanção aplicada (Art. 24-A). Veja que a impugnação da sanção de suspensão das atividades ocorre da mesma forma que as demais sanções (multa e advertência). No caso do indeferimento da impugnação, deve ser aberto prazo para interposição do recurso administrativo contra a decisão de indeferimento, conforme manda 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 estadual n.º 48.690/2023 definiram que caberá ao CONDIR decidir a impugnação e à CECA julgar o recurso administrativo. Confira:

Art. 60 - As impugnações apresentadas, no prazo de 15 (quinze) 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.

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 (quinze) dias, que será apreciado e decidido:

I - pelo Conselho Diretor, no caso das decisões proferidas pelo Diretor de Pós-licença;

II - pela **CECA, no caso das decisões proferidas pelo Conselho Diretor**. (Grifamos)

No que tange à possibilidade de suspensão da exigibilidade das sanções ambientais, ressalta-se que a interpretação usual desta Procuradoria quanto ao art. 26 da Lei estadual n.º 3647/2000 é no sentido de que terão efeito suspensivo automático apenas os recursos interpostos contra condenações administrativas ambientais ao pagamento de multa. Os recursos de decisões que determinarem a aplicação de sanções administrativas não pecuniárias, como é o caso da suspensão total ou parcial das atividades, serão dotadas, em regra, de efeito meramente devolutivo. Apesar disso, o efeito suspensivo poderá ser concedido pela autoridade competente para exercício do juízo de admissibilidade recursal para as situações em que estejam presentes os seguintes requisitos: (a) pedido expresso do recorrente; (b) irreversibilidade de danos irreparáveis ao recorrente; e (c) plausibilidade das alegações recursais. Esse entendimento segue orientação do **Parecer Proc. INEA nº 03/2023 - LDQO (54526679)**, vistado pela Procuradoria Geral do Estado (56868600), que concluiu pela parcial ilegalidade do art. 63 do Decreto Estadual nº 48.690/2023, por violação ao art. 26 da Lei Estadual nº 3.467/2000.

Assim, a única possibilidade do recurso administrativo ter efeito suspensivo no presente caso, e consequentemente adiar a efetivação da suspensão, será nos casos em que – após requerimento do recorrente – a autoridade que exercer o juízo de admissibilidade do recurso verificar que a execução imediata da penalidade pode acarretar dano irreparável e decidir pelo efeito suspensivo.

II.2.2. Da subsistência do auto de infração:

Na hipótese dos autos, a requerente foi autuada pela prática da infração ambiental tipificada no art. 64, combinado com o art. 2º, VIII, ambos da Lei Estadual nº 3.467/2000:

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. 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.

De acordo com o Relatório de Vistoria Gefiso nº 190/2021 (20074445), elaborado pela Gerência de Fiscalizações Ordinárias, a autuação se deu pela constatação de uso de recursos hídricos oriundos de fonte alternativa sem a devida Outorga de Direito de Uso. Ademais, a fiscalização foi acionada para apurar as condições de uso de ponto de extração de água subterrânea no contexto do processo nº E-07/100972/2008, instaurado para concessão do instrumento de controle adequado. Todavia, de acordo com a notificação nº Dilamnot/1104201,

houve indeferimento do pedido de concessão da outorga por ausência integral de resposta à notificação nº SEORHNOT/1099167, com o posterior arquivamento do mencionado processo.

Na ocasião da autuação, além da aplicação da sanção de suspensão das atividades, também foi expedida a notificação nº Gefisonot/12024, que exigiu a apresentação de protocolo de abertura de novo processo administrativo no prazo de 30 (trinta) dias para expedição da outorga de direito de uso de recursos hídricos (18150717).

A autuada alegou cerceamento de defesa, uma vez que não teria sido anexado o auto de constatação e o auto de infração quando da sua intimação. Ademais, alega que teria cumprido a notificação nº Gefisonot/12024, ao abrir novo processo de concessão de outorga de uso hídrico (EXT-PD/014.21039/2021), o qual ainda está pendente de apreciação no Setor de Serviço de Outorga de Recursos Hídricos.

Compulsando os autos, verifica-se que tanto o auto de constatação quanto o auto de infração foram anexados ao presente processo (docs. 18151528 e 49207096). Em complemento, o Relatório de Vistoria Gefiso nº 190/2021 descreveu minuciosamente o objeto da fiscalização, bem como a infração cometida, inclusive, com a juntada de registros fotográficos (doc. 20074445). Portanto, não merece prosperar a alegação de cerceamento de defesa, uma vez que a autuada poderia ter pleno acesso a todo o teor do processo, bastando o requerimento de abertura de vista, conforme regulamentação dada pelos arts. 3º, II, e 41 da Lei Estadual nº 5.427/2009^[5].

A autuada também requereu o cancelamento do auto de infração por ter cumprido a notificação nº Gefisonot/12024, uma vez que instaurou novo processo administrativo para concessão da outorga de uso hídrico (EXT-PD/014.21039/2021). Todavia, importa destacar que a mera abertura de procedimento administrativo para requerer a expedição do instrumento de controle não enseja a automática perda de objeto da penalidade de suspensão total ou parcial das atividades. Apenas com a efetiva emissão da outorga que poderá o auto de infração ser cancelado, o que não se verificou no caso concreto, conforme se extrai do referido processo.

Reitera-se que a recorrente somente poderia operar a atividade de extração de água de poço artesiano após a concessão do instrumento de controle adequado (outorga de direito de uso de recursos hídricos). Todavia, como operou irregularmente, foi devida a aplicação da penalidade de suspensão das atividades, que apenas perderá o objeto quando da efetiva emissão da outorga.

Assim, tendo em vista a ausência de qualquer nulidade referente à garantia do contraditório no presente processo, bem como a necessidade da efetiva emissão do instrumento de controle adequado para cancelamento do auto de infração, **conclui-se pela subsistência do AI nº Gefiseai/00158543.**

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- i. Os atos praticados no processo estão em consonância com as normas sobre competência, procedimento, devido processo legal, contraditório e ampla defesa;
- ii. A impugnação é cabível e tempestiva; e
- iii. Restou comprovado que houve, de fato, violação ao art. 64 da Lei Estadual nº 3.467/2000, pela derivação de fonte alternativa de recursos hídricos sem a devida outorga de direito de uso.

Destarte, opina-se pelo **conhecimento** do recurso e, no mérito, **por seu desprovimento**.

Restitua-se à **Diretoria de Pós-Licença - Dirpos**, para ciência e adoção das medidas necessárias à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, 19 de junho de 2024.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira

Procurador do Estado

Procurador-Chefe do Inea

[1] Este parecer foi elaborado com o auxílio do residente jurídico Vitor Lima Souto.

[2] **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).

[3] Art. 6º do Decreto-Lei nº 4.657/42: A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

[4] Art. 60 - As impugnações apresentadas, no prazo de 15 (quinze) 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.**

[5] **Art. 3º** O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados: II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos nele contidos, permitida a cobrança pelos custos da reprodução, e conhecer as decisões proferidas, na forma dos respectivos regulamentos, ressalvadas as hipóteses de sigilo admitidas em direito;

Art. 41. O interessado tem direito à obtenção de vista dos autos e de certidões das peças que integram o processo ou cópias reprográficas dos autos, para fazer prova de fatos de seu interesse, ressalvados os casos de informações relativas a terceiros, protegidas por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.