



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

PARECER Nº 218/2024/INEA/GERDAM  
PROCESSO Nº E-07/002.2074/2016

Parecer n.º 52/2024 – LDQO<sup>[1]</sup> – Gerdam/Inea

ANÁLISE DA LEGALIDADE DO PROCESSO DE APURAÇÃO DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. LEI ESTADUAL N.º 3.467/2000. IMPUGNAÇÃO INTEMPESTIVA E RECURSO TEMPESTIVO. CARTÓRIO EXTRAJUDICIAL. AUSÊNCIA DE PERSONALIDADE JURÍDICA. SUBSISTÊNCIA PARCIAL DOS ARGUMENTOS DA AUTUADA. SUGESTÃO PELA CONVALIDAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO E INTIMAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE NOVA DEFESA.

## **I. RELATÓRIO**

### **I.1. Histórico do processo**

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Bacaxá Cartório Civil, imposta com fundamento no art. 76 da Lei Estadual nº 3.467/2000 em virtude do descumprimento das exigências contidas na notificação nº Suplajnot/01033771 (fl. 06 do doc. 23297028).

Por sua vez, a notificação nº Suplajnot/01033771 requeria a regularização da fonte alternativa de água usada no empreendimento, a separação das águas providas da rede público e das fontes alternativas, bem como a abstenção de utilizar água bruta para o consumo e higiene humana, e a instalação de dispositivos e equipamentos de medição de vazão em todas as captações e extrações.

Inaugurou o processo em referência o Auto de Constatação n.º Suplajcon/01014165 (fl. 03). Posteriormente, emitiu-se o Auto de Infração – AI nº Suplajeai/00147468 (fl. 16), que aplicou a sanção de multa simples no valor de R\$ 1.365,19 (um mil, trezentos e sessenta e cinco reais e dezenove centavos).

Inconformada, a autuada apresentou impugnação (fl. 20/26) ao auto de infração.

### **I.2. Da decisão da impugnação**

O Diretor da Diretoria de Pós-licença – Dirpos acolheu (fl. 48) a manifestação do Serviço de Impugnação a Autos de Infração - Serviai (fls. 43/46), e deixou de conhecer a impugnação por intempestividade.

A autuada foi notificada da decisão (24909737) e apresentou recurso administrativo (fl. 54/60 do doc. 23297028).

### **I.3. Das razões recursais da autuada**

No recurso apresentado, a autuada alegou a ilegitimidade passiva para figurar no polo passivo do auto de infração, tendo em vista a ausência de personalidade jurídica das serventias extrajudiciais. Ademais, informa que não possui abastecimento de água pela concessionária local, além do que possui consumo insignificante, conforme atestado pela Certidão Ambiental UI nº 001494.

## **II. DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1. Preliminarmente**

#### **II.1.1. Da tempestividade do recurso**

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).”

Da análise dos autos, verifica-se que a autuada foi intimada do auto de infração em 14/03/2017 (fl. 17) e ofertou impugnação em 31/03/2017 (fl. 20). À fl. 43, o Serviço de Impugnação a Autos de Infração – Serviai atestou a intempestividade da defesa.

Em relação ao prazo para interposição do presente recurso, a autuada foi notificada da decisão em 17/12/2020, conforme doc. 24909737.

A contagem do prazo recursal (bem como para a impugnação) para o presente caso se dá em dias corridos, tendo em vista o ato ter sido praticado antes da atualização do art. 28, § 1º, inciso I, da Lei Estadual nº 3.467/2000, promovida pela Lei nº 9.789/2022. Assim, considera-se *tempestivo* o recurso apresentado em 29/12/2020 (fl. 54).

Assim, observada a intempestividade da impugnação e a preclusão das alegações da defesa, o presente parecer limitar-se-á ao controle interno de juridicidade dos atos do Instituto, atribuição desta Procuradoria, nos termos do art. 32, inciso I, do Decreto Estadual nº 48.690/2023<sup>[2]</sup>.

#### **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<sup>[3]</sup>.

Isso posto, verifica-se que os atos administrativos – auto de constatação, auto de infração e decisão quanto à impugnação – que compõem o presente processo estão em consonância com as regras legais aplicáveis. Na sequência, após a análise e manifestação desta Procuradoria, o recurso interposto pela autuada será submetido ao Condir, autoridade competente para julgamento, de acordo com o art. 34, inciso III, do Decreto Estadual nº 48.690/2023.

#### **II.1.3. Da Ilegitimidade:**

No recurso, a autuada alegou a ilegitimidade passiva para figurar no polo passivo do auto de infração, tendo em vista a ausência de personalidade jurídica dos cartórios extrajudiciais. Dessa maneira, na forma do art. 22, da Lei Federal nº 8.935/1994<sup>[4]</sup>, os notários e oficiais que responderiam pelos ilícitos causados a terceiros, motivo pelo qual deveria ser anulado o Auto de Infração nº Suplajeai/00147468.

A alegação trazida pela defesa merece prosperar parcialmente. Isso se dá porque, além da disposição do art. 22, da Lei Federal nº 8.935/1994, o Superior Tribunal de

Justiça (STJ) possui entendimento no sentido de que os tabelionatos são instituições administrativas, desprovidos de personalidade jurídica e sem patrimônio próprio. Assim, os cartórios não se caracterizam como empresa ou entidade, motivo pelo qual é pessoal a responsabilidade do oficial de registros públicos por seus atos e omissões. Vejamos:

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 557 DO CPC. CARTÓRIO DE NOTAS. AUSÊNCIA DE PERSONALIDADE JURÍDICA. ILEGITIMIDADE PASSIVA CONFIGURADA. 1. A eventual nulidade da decisão monocrática fica superada com a reapreciação do recurso pelo órgão colegiado, na via de agravo regimental, conforme precedentes desta Corte. 2. Nos termos da jurisprudência do STJ, o tabelionato não detém personalidade jurídica. Quem responde pelos atos decorrentes dos serviços notariais é o titular do cartório na época dos fatos. Logo, não possui legitimidade para figurar como polo passivo na presente demanda. Agravo regimental improvido." (AgRg no REsp 1.462.169/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/11/2014, DJe 4/12/2014.)

Nada obstante o julgado acima tratar da ilegitimidade passiva para figurar no polo passivo de demandas judiciais, o mesmo raciocínio pode ser aplicado para processos administrativos ambientais. Parte-se do pressuposto que, como cartórios extrajudiciais não detém personalidade jurídica, logo, não terão patrimônio para responder pessoalmente por eventual multa ambiental imposta. Nesse cenário, não poderiam integrar o polo passivo do auto de infração, mas apenas o titular do cartório.

Nesse sentido, Paulo Roberto de Carvalho Rêgo, em obra intitulada “Registros Públicos e Notas – Natureza Jurídica do Vínculo Laboral de Prepostos e Responsabilidade de Notários e Registradores”, apresenta o seguinte entendimento a respeito da matéria:

Como se vê dos venerandos acórdãos paulistas e cariocas, demonstrativos da pacífica jurisprudência, “cartórios” e a função exercida por seus “titulares” não são entes jurídicos, não detém personalidade jurídica e, sem personificação, não há capacidade de ser parte, não podendo figurar passivamente numa relação de direito material ou processual, inexistindo, em consequência, legitimidade processual passiva ao “Titular do Ofício”, mas sim, e apenas, à pessoa física do então Oficial à época em que teria sido causado o dano. Em conclusão: 1) nem o “cartório” e nem a função de “titular de ofício extrajudicial” detém capacidade de ser parte em juízo; 2) carecem de legitimidade passiva ad processum, para nele figurar; e 3) é facultado ao interessado postular a declaração da ilegitimidade passiva, sem que, por isso, assumam a qualidade de parte ou “co-réu”. Assim sendo, somente podem ser dirigidas as eventuais demandas em face da pessoa física do Oficial e, mesmo assim, somente em face daquele que estava em exercício à época dos fatos <sup>[5]</sup>.

Similarmente, Regnerto Marques de Melo Jr., em obra intitulada “Da Natureza Jurídica dos Emolumentos Notariais e Registrais”, pondera que:

Vale ponderar de logo que os serviços notariais e registrais (cartórios) não possuem personalidade jurídica. São meras divisões administrativas nas quais os notários e registradores exercem o seu mister, através de delegação estatal. (...) É manifesto que não há “atos praticados pelos serviços notariais e de registro.” Os serviços notariais e de registro não praticam atos. Quem os pratica, prescinde referir, são os notários e registradores e seus prepostos, contratados pelo regime celetista. <sup>[6]</sup>

Em outras palavras, é possível concluir que o cartório extrajudicial é uma instituição sem personalidade jurídica, de modo que não chegam sequer a configurar-se como pessoa, ou seja, representam apenas o local físico onde é exercida, em caráter privado, a função pública delegada. Assim, pelos atos praticados no serviço notarial ou de registro, responde pessoalmente o titular da serventia extrajudicial, não se afigurando tecnicamente correto que o cartório integre o polo passivo de qualquer demanda <sup>[7]</sup>.

Apesar disso, ao contrário do requerido pela autuada, não se faz necessário anular o auto de infração, bastando sua convalidação para constar o nome do titular do cartório, com concessão de novo prazo para impugnar e, eventualmente, apresentar recurso. O vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato <sup>[8]</sup>, como é possível verificar no caso concreto. Leciona a doutrina que é possível sanar o vício de forma, a partir da convalidação, sem necessidade de anulação do ato administrativo que lhe deu ensejo <sup>[9]</sup>.

Conforme consta na Escritura de Compra e Venda juntada à fl. 30 do doc. 23297028, o responsável legal pelo Ofício De Registro Civil Das Pessoas Naturais e Tabelionato De Notas do 2º Distrito – Bacaxá - Saquarema é **Luiz Antônio Liberato de Macedo**. O mesmo nome consta na impugnação e no RG juntado às fls 27. Ademais, nada obstante a falta de um sistema integralizado e oficial em que conste a relação de cartórios extrajudiciais e seus representantes, o sítio eletrônico de busca <https://cartorio.info/oficio-de-registro-civil-das-pessoas-naturais-e-tabelionato-de-notas-2o-distrito-09-299-9/> também informa que Luiz Antônio Liberato de Macedo é o Oficial Cartorário registrado junto aos órgãos de fiscalização dos serviços notariais do Brasil.

Após convalidação do auto de infração para constar o nome do Oficial Cartorário, sugere-se pela intimação do autuado para, querendo, apresentar impugnação e, eventualmente, recurso voluntário.

### **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) o recurso administrativo é cabível e tempestivo; e
- (iii) sugere-se a convalidação do Auto de Infração nº Suplajei/00147468 para fazer constar o nome do Oficial Cartorário (Luiz Antônio Liberato de Macedo), ao invés do Cartório, tendo em vista a ausência de personalidade jurídica das serventias e cartórios extrajudiciais; posteriormente, pugna-se pela intimação do autuado para apresentar nova defesa.

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

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

Rio de Janeiro, 16 de julho de 2024.

**Leonardo David Quintanilha de Oliveira**

Procurador do Estado

Procurador-Chefe do Inea

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

<sup>[2]</sup> “Art. 32 - Cabe à Procuradoria do INEA:

I - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Instituto;”

<sup>[3]</sup> 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.

<sup>[4]</sup> Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.

<sup>[5]</sup> Paulo Roberto de Carvalho Rego, Porto Alegre, IRIB, Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004, pág. 108 e 109, retirado de FANTI, Guilherme. **Reflexos Processuais e Extraprocessuais**. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Disponível em: <https://www.irib.org.br/obras/reflexos-processuais-e-extraprocessuais#:~:text=O%20entendimento%20predominante%20de%20nossa%20doutrina%20e%20jurisprud%C3%Aancia%2C%20como%20j%C3%A1,possuem%20personalidade%20jur%C3%ADdica> Acesso em: 15/08/2024.

<sup>[6]</sup> Regnerto Marques de Melo Jr. Da natureza jurídica dos emolumentos notariais e registrais. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 591, 19 fev. 2005. Disponível em:

