



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

PARECER N. 49/2024/INEA/GERDAM
PROCESSO E-07/002.5364/2015

Parecer n. 15/2024 – VMMS – Gerdam/Proc/Inea

ANÁLISE DA LEGALIDADE DO PROCESSO DE APURAÇÃO DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. LEI ESTADUAL N. 3.467/2000. INTEMPESTIVIDADE DO RECURSO ADMINISTRATIVO. PRECLUSÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. SUGESTÃO PELO NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO.

Sr. Procurador-Chefe,

I. RELATÓRIO

O presente processo administrativo trata da apuração de infração administrativa ambiental em face de Cerâmica Pessanha e Gonçalves Ltda., inaugurada pela emissão do Auto de Constatação – AC SIMSULCON/01012191 (fl. 3 do doc. 19195145).

Ato contínuo, emitiu-se, em 04/03/2016, o Auto de Infração – AI SUPSULEAI/00145791 (fl. 14 do doc. 19195145) com base no artigo 85 da Lei Estadual n. 3.467/2000, que aplicou a sanção de multa simples no valor de R\$ 9.680,36 (nove mil seiscentos e oitenta reais e trinta e seis centavos).

Inconformada, a autuada apresentou impugnação ao AI (fls. 1/6 do doc. 19195533).

1.2 Da decisão da impugnação

O Diretor da Diretoria de Pós-licença – Dirpos acolheu o parecer do Serviço de Impugnação a Autos de Infração – Serviai (fls. 14/16 do doc. 19195533) e indeferiu a impugnação (fl. 17 do doc. 19195533), tendo em vista a comprovada violação ao art. 85 da Lei Estadual n. 3.467/2000.

1.3 Das razões recursais da autuada

No recurso interposto ao doc. 24433494, a autuada reiterou os termos da impugnação para alegar: **(i)** nulidade da notificação; **(ii)** nulidade da decisão que indeferiu a impugnação; **(iii)** ausência de conduta infratora; **(iv)** necessidade de dupla visita e prévia advertência para aplicação da sanção administrativa; e **(v)** desproporcionalidade do valor da multa.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminarmente

2.1.1 Da intempestividade do recurso

A Lei Estadual n. 3.467/2000^[1] determina que o prazo para apresentação de recurso contra decisão que aprecia a impugnação ao auto de infração é de 15 (quinze) dias contados da intimação.

A notificação que deu ciência à autuada quanto ao indeferimento da impugnação foi

recebida em **30/09/2021** (doc. 23681737). No entanto, a sua nulidade foi suscitada sob a justificativa de que o recebimento ocorreu no endereço do representante legal, sem que houvesse “instrumento procuratório com a previsão de recebimento de intimações” anexado aos autos.

Da análise da impugnação, o endereço profissional do representante legal foi indicado para o recebimento de notificações e intimações (fls. 1/6 do doc. 19195533). Além disso, os termos da referida defesa foram ratificados no presente recurso, o que indica a representação regular da autuada e seu conhecimento sobre o alegado.

Quanto à regularidade da notificação, o art. 22, § 3º, da Lei Estadual n. 5.427/2009 – Lei do Processo Administrativo Estadual – dispõe que “a intimação pode ser efetuada por ciência no processo, **por via postal com aviso de recebimento**, por telegrama ou outro meio que assegure a ciência do interessado”.

É notório que o recebimento da notificação com aviso de recebimento positivo no endereço profissional do representante legal da autuada assegura a sua ciência. Nesse sentido, caberia a autuada, responsável por manter seus dados cadastrais atualizados, informar eventual alteração em sua representação junto ao Instituto.

Assim, a alegada nulidade da notificação não se mantém, bem como a contagem do prazo recursal para o presente caso, cujo termo inicial e final de interposição ocorreu em 2021, se dá em dias contínuos, uma vez que o art. 4º da Lei Estadual n. 9.789/2022, que deu nova redação ao art. 28 da Lei n. 3.467/2000, passou a produzir efeitos a partir de 12/09/2022.

Portanto, considera-se *intempestivo* o recurso administrativo protocolado em **03/11/2021**, após o término do prazo para a sua interposição.

Ressalta-se que no presente recurso foi solicitado o prazo de 15 (quinze) dias para anexar o instrumento de procuração aos autos, o que não foi realizado. De toda forma, a regularização da representação não será requerida, considerando a inadmissibilidade de recurso hierárquico impróprio^[2], a intempestividade do recurso e a preclusão das alegações da defesa. Por conseguinte, 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 n. 48.690/2023^[3].

2.1.2 Da fundamentação da decisão que indeferiu a impugnação

No recurso interposto ao doc. 24433494, a autuada alegou suposta nulidade da decisão que indeferiu a impugnação por ausência de motivação.

Conforme exposto acima, o Diretor da Dirpos acolheu o parecer do Serviai (fls. 14/16 do doc. 19195533) e indeferiu a impugnação (fl. 17 do doc. 19195533), tendo em vista a comprovada violação ao art. 85 da Lei Estadual n. 3.467/2000. No parecer em comento, o Serviai analisou os argumentos da autuada e opinou pelo indeferimento da impugnação.

Nesse sentido, aplica-se o art. 48, § 1º, da Lei do Processo Administrativo Estadual^[6]:

Art. 48. As decisões proferidas em processo administrativo deverão ser motivadas, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem, modifiquem ou extingam direitos;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- IV - julguem recursos administrativos;
- V - decorram de reexame de ofício;
- VI - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão, ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VII - importem em anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo;
- VIII - acatem ou recusem a produção de provas requeridas pelos interessados;
- IX - tenham conteúdo decisório relevante; X - extingam o processo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas,

que, neste caso, serão parte integrante do ato e deverão compor a instrução do processo.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, poderão ser utilizados recursos de tecnologia que reproduzam os fundamentos das decisões, desde que este procedimento não prejudique direito ou garantia dos interessados e individualize o caso que se está decidindo.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões, proferidas oralmente, constará da respectiva ata, de acórdão ou de termo escrito. (grifo nosso)

Assim, observado que o parecer fundamentador da decisão compõe a instrução do presente feito, o argumento utilizado pela recorrente para suscitar a sua ausência de motivação não se sustenta.

2.1.3 Da competência para a prática dos atos de fiscalização e julgamento da impugnação

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, aplicam-se as regras do Decreto Estadual n. 41.628/2009 e Decreto Estadual n. 46.619/2019^[4], bem como as do Decreto Estadual n. 48.690/2023, que revogou o decreto anterior.

Por se tratar da aplicação do direito intertemporal, são respeitados os atos processuais praticados e situações jurídicas consolidadas na vigência da norma revogada, de modo que a recente norma incidirá nos processos em curso, conforme prevê o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro^[5].

Assim, no que tange à competência para lavratura do auto de constatação, aplica-se o art. 60 do Decreto Estadual n. 41.628/2009, após a alteração realizada pelo Decreto Estadual n. 43.921/2012:

Art. 60. A atividade de fiscalização ambiental do Instituto, consistente no controle da poluição, mediante a adoção de medidas de polícia e cautelares, lavratura de autos de constatação e autos de infração será exercida pelos servidores lotados na Coordenadoria de Fiscalização e pelos demais servidores indicados pelo Regimento Interno.

Com relação à competência para lavratura do auto de infração, aplica-se o art. 61, inciso I, do Decreto Estadual n. 41.628/2009, após a alteração realizada pelo Decreto Estadual n. 45.430/2015:

Art. 61. Os autos de infração, que terão por base as informações constantes nos respectivos autos de constatação emitidos pelo servidor competente, serão lavrados:

I.- **pelas Superintendências Regionais** e pelas Diretorias, no caso das sanções de advertência, multas até o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e apreensão, nos limites de suas respectivas competências; ou

II.- pela Coordenadoria de Fiscalização, nos demais casos previstos na legislação aplicável. (grifamos)

Quanto à competência para apreciação da impugnação, aplica-se o art. 60, inciso I, do Decreto Estadual n. 46.619/2019:

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. (grifos nossos)

Em relação à competência para julgamento do recurso e demais atos subsequentes, aplica-se o art. 61, inciso I, do Decreto Estadual n. 48.690/2023:

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 CONDIR**, no caso das decisões proferidas pelo Diretor de Pós-licença e Fiscalização

Ambiental; e

II - pela CECA, no caso das decisões proferidas pelo CONDIR.

Parágrafo único. Não será admitido recurso hierárquico improprio ao Secretário de Estado. (grifamos)

Assim, após análise e manifestação desta Procuradoria, o recurso deverá ser submetido ao Conselho Diretor do Inea – Condir, autoridade competente para julgamento (art. 34, inciso III, do Decreto Estadual n. 48.690/2023).

2.2 Do mérito

2.2.1 Da subsistência do auto de infração

Na hipótese dos autos, a recorrente foi autuada pela prática da infração ambiental tipificada no art. 85 da Lei Estadual n. 3.467/2000^[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 (um milhão de reais), se o infrator for pessoa jurídica.

A autuação foi fundamentada no Relatório de Vistoria n. 1185/2015 (fls. 9/10 do doc. 19195145), de 19/03/2015, elaborado pela atual Superintendência Regional Baixo Paraíba do Sul – Supbap, que constatou a existência de: (i) três cavas, medindo aproximadamente 2.000m² de área escavada, com até 2,10m de profundidade; (ii) formação de taludes ao ângulo de 90º, em consequência da área explorada; (iii) desnivelamento do terreno; e (iv) material fértil resultante do processo de decapeamento no local da cava. Além disso, a área técnica atestou a evidente operação da empresa sem a Licença de Operação – LO.

Como visto anteriormente, a autuada suscitou as seguintes questões em seu recurso administrativo (doc. 24433494): (i) nulidade da notificação; (ii) nulidade da decisão que indeferiu a impugnação; (iii) ausência de conduta infratora; (iv) necessidade de dupla visita e prévia advertência para aplicação da sanção administrativa; e (v) desproporcionalidade do valor da multa.

No que diz respeito à nulidade da notificação e da decisão que indeferiu a impugnação, foi fundamentada a não ocorrência das referidas preliminares de mérito nos capítulos acima.

Em relação à alegada ausência de conduta infratora, o Serviço de Fiscalização e Monitoramento da Supbap (doc. 67419249) ratificou a sua existência, uma vez que foi constatada a operação da atividade de extração de argila sem a devida licença ambiental.

Quanto à suposta inobservância do art. 55 da Lei Complementar n. 123/2006^[8], que trata da necessidade de dupla visita para lavratura de autos de infração, destacam-se os seguintes pontos relevantes.

Em primeiro lugar, o processo administrativo estadual de apuração e punição de condutas lesivas ao meio ambiente é regido pela Lei Estadual n. 3.467/2000, que se sobrepõe à citada lei complementar devido a sua especificidade em relação à matéria ambiental. Dessa maneira, o critério de dupla visita instituído pela lei complementar não obsta a competência do órgão ambiental de determinar medidas para evitar, fazer cessar ou mitigar a ocorrência ou iminência da degradação da qualidade ambiental, nos termos da Lei Complementar n. 140/2011.

Outro ponto importante a se considerar é que antes da lavratura e recebimento do AC SIMSULCON/01012191 (fl. 3 do doc. 19195145), em 15/04/2015, foi realizada vistoria no empreendimento em 19/03/2015. Além disso, em consulta ao site do Inea, é possível verificar o Relatório de Vistoria n. 4995/2014^[9], o qual analisou a viabilidade de emissão da licença prévia para a atividade, bem como na impugnação se afirmou que “a área já se encontrava em fase de legalização”, o que ratifica a existência de vistorias anteriores.

Portanto, apesar de a dupla visita não ser um critério indispensável à lavratura do auto de infração, improcede a sua suposta inobservância, uma vez que a empresa tem um histórico de vistorias deste órgão ambiental.

No que tange à suposta necessidade de advertência prévia para lavratura do auto de infração, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é uniforme quanto a sua desnecessidade^[10]. Além disso, o referido entendimento é aplicado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região – TRF2. Veja-se:

APELAÇÃO. AUTO DE INFRAÇÃO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ART. 10 DA LEI n. 6.938/1981.

1. Apelação cível interposta contra parte da sentença que julgou improcedente o pedido de anulação do auto de infração, nos termos do art. 269, I, do CPC/1973.

2. Hipótese em que a parte ré foi autuada por exercer atividade considerada potencialmente poluidora (rebocagem portuária) sem o prévio licenciamento ambiental, com base no art. 70 da Lei n. 9.605/1998 e arts. 3º, II e VII, e 66 do Decreto n. 6.514/2008.

3. Nos termos do art. 17, §3º, da Lei Complementar n. 140/2011, estabelece-se expressamente que o disposto no seu caput "não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras 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". Assim, ao contrário do sustentado na apelação, o fato de a SEMMAM - Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Vitória/ES ser o órgão responsável pelo licenciamento ambiental no caso dos autos não afasta o poder de polícia do IBAMA, que tem competência para fiscalizar e aplicar multa.

4. O art. 70, caput, da Lei n. 9.605/1998 é expresso ao considerar infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, hipótese dos autos, ante o exercício de atividades potencialmente poluidoras sem prévio licenciamento ambiental. *In casu*, a regra jurídica violada é a que determina a necessidade de prévio licenciamento ambiental, nos termos do art. 10 da Lei n. 6.938/1981.

5. Conforme já decidido pelo STJ, em acórdão da relatoria do Ministro Herman Benjamin, "no campo das infrações administrativas, exige-se do legislador ordinário apenas que estabeleça as condutas genéricas (ou tipo genérico) consideradas ilegais, bem como o rol e limites das sanções previstas, deixando-se a especificação daquelas e destas para a regulamentação, por meio de Decreto" (RESP n. 1.137.314/MG, DJe de 04/05/2011).

6. **Desnecessidade de prévia advertência antes de se aplicar a sanção de multa.** O art. 72, 1º §2º, da Lei n. 9.605/1998 estabelece que "a advertência será aplicada pela inobservância das disposições desta Lei e da legislação em vigor, ou de preceitos regulamentares, sem prejuízo das demais sanções previstas neste artigo". A própria lei permite a aplicação de mais de uma sanção, não se exigindo a aplicação prévia de advertência. (grifamos)

7. O art. 10 da Lei n. 6.938/1981 determina a necessidade de prévio licenciamento ambiental, inclusive em sua redação originária. Atividades da apelante iniciadas em 1996 sem licenciamento ambiental. A Licença de Operação L.O. n. 017/2000 anexada aos autos autorizava outra pessoa jurídica, pelo prazo de 4 anos, para exercer a atividade de oficina de reparos navais. Somente em 2007 foi requerida a licença ambiental pela apelante, o que demonstra o irregular exercício de suas atividades.

8. No presente caso, verifica-se que o atraso na conclusão do processo administrativo de licenciamento ambiental ocorreu, também, pela demora da apelante em atender aos requerimentos do órgão municipal (1 ano e 8 meses para apresentar seu estudo ambiental prévio de Declaração de Impacto Ambiental (DIA) e apresentação de complementação de documentação após o prazo de 45 dias estipulado).

9. Apelação conhecida e desprovida. (grifamos)

(TRF2 – AC: 0005742-89.2013.4.02.5001, Rel. José Antonio Neiva, Sétima Turma Especializada, Data de Julgamento: 27/04/2018, Data de Publicação: D.E 07/05/2018).

Assim, considerando (i) a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, (ii) a constatação da operação da atividade sem o instrumento de licença ambiental; e (iii) o fato de a infração em comento ser de natureza formal, que se consuma com a mera conduta da autuada de operar a atividade sem o referido instrumento de controle ambiental, razão pela qual inexiste necessidade de comprovação do dano ambiental, **entende-se nítida a violação ao art. 85 da Lei Estadual n. 3467/2000.**

Por fim, em que pese não ser atribuição desta Procuradoria, trata-se de atribuição do Condir^[11], verifica-se que os agentes do Inea se basearam nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, que norteiam o poder de polícia da Administração Pública, não só quanto à escolha da penalidade adequada à conduta, mas na dosimetria da sanção aplicada, sendo certo que o valor atribuído à infração se situa entre os limites previstos no art. 85 da Lei Estadual n. 3.467/2000.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

1. O recurso é intempestivo, haja vista não estar em consonância com as regras previstas no artigo 25 da Lei Estadual n. 3.467/2000;
2. Em razão da intempestividade do recurso, a presente análise se limitou a exercer o controle interno da legalidade dos atos do Instituto, atribuição desta Procuradoria, nos termos do artigo 32, inciso I, do Decreto Estadual n. 48.690/2023;
3. Os atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência e procedimento, observando o devido processo legal e o princípio do contraditório e da ampla defesa; e
4. Registre-se que conforme o art. 2º, § 10º, da Lei Estadual n. 3.467/2000, “independente da aplicação de quaisquer sanções, o infrator será obrigado a reparar ou indenizar os danos ambientais por ele causados”.

Dessa maneira, entendemos pelo **não conhecimento** do recurso, dada a sua manifesta intempestividade.

É o parecer que submeto à apreciação superior, *s.m.j.*

Vanessa Monteiro Marimba dos Santos

Assessora Jurídica

Gerdam / Procuradoria do Inea

VISTO

Aprovo o Parecer n. 49/2024/INEA/GERDAM, da lavra da assessora jurídica Vanessa Monteiro Marimba dos Santos, referente ao Processo E-07/002.5364/2015.

Restitua-se à **Diretoria das Superintendências Regionais – Dirsup**, para ciência e adoção das medidas necessárias à continuidade do procedimento administrativo.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira

Procurador do Estado

Procurador-Chefe do Inea

[11] Art. 25. Da decisão que apreciar a impugnação ao auto de infração, poderá o infrator interpor recurso para o órgão próprio do Instituto Estadual do Ambiente INEA ou, quando assim estabelecido em Regulamento, para o órgão próprio ou para o titular da Secretaria de Estado do Ambiente, no prazo de 15 (quinze) dias contados da intimação, nos termos do art. 14 desta Lei. (Redação dada ao artigo pela Lei n. 5.101, de 04.10.2007, DOE RJ de 05.10.2007)

[2] Art. 61. Da decisão que apreciar a impugnação formulada contra os autos de infração caberá ainterposição de um único recurso, no prazo de 15 (quinze) dias, que será apreciado e decidido:

(...)

Parágrafo único. Não será admitido recurso hierárquico improprio ao Secretário de Estado. (Redação dada pelo Decreto Estadual n. 48.690/2023)

[3] **Art. 32.** Cabe à Procuradoria do INEA:

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

[4] O Decreto Estadual n. 41.628/2009 foi revogado, em 03/04/2019, pelo Decreto Estadual n. 46.619/2019, o qual foi revogado, em 15/09/2023, pelo Decreto Estadual n. 48.690/2023.

[5] **Art. 6º** A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

[6] Lei Estadual n. 5427, de 01 de abril de 2009.

[7] Lei que rege o processo administrativo de apuração e punição de condutas lesivas ao meio ambiente no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

[8] Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei n 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis n. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.

[9] Disponível em <<http://sistemas.inea.rj.gov.br/visualizarprocesso/fmRelatorio.aspx?Relatorio=8&id=34852&marcaDagua=2>> Acesso em 11/03/2023.

[10] REsp 1263952/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Dje em 30/10/2019.

[11] **Art. 62.** No julgamento de impugnações e recursos que tiverem por objeto a aplicação de multa, o valor cominado no auto de infração poderá ser aumentado ou diminuído, de ofício, pela autoridade competente, desde que motivadamente. (Redação dada pelo Decreto n. 48.690/2023.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 14/03/2024, às 14:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vanessa Monteiro Marimba dos Santos, Assessora**, em 14/03/2024, às 14:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



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](#), informando o código verificador **70095838** e o código CRC **2366E0B4**.