



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 02 de abril de 2019.

Parecer ACC nº 02/2019

Ref.: Processo: E-07/002.1678/2017

Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Intempestividade do recurso. Sugestão pelo não conhecimento do recurso apresentado.

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de PETROBRAS TRANSPORTE S.A - TRANSPETRO, imposta com fundamento no artigo 61 da Lei 3.467/2000, "pelo vazamento de petróleo (óleo cru), no Km 71 do duto próximo ao Km 220 da Rodovia da BR 101 no Oleoduto OSDUC1, que liga o terminal de Campos Elíseos ao Terminal de Macaé, margeando propriedades, expondo a perigo o meio ambiente, atingindo floresta de Mata Atlântica (ombrófila densa), habitat do mico leão dourado, na APA de São João, sob gestão do ICMBio" (Auto de Infração nº COGEFISEAI/00148841– fl. 55).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº SOPEACON/01015697 (fl. 04) e a juntada da Ficha de Atenuantes e Agravantes (fl. 05). Na sequência foi elaborado o Relatório de Vistoria nº 01/2016 (fls. 39 - 46) e, em seguida, o

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Relatório de Atendimento (fls. 6 - 27), emitido em 28/12/2016. Ato contínuo emitiu-se o Auto de Infração nº COGEFISEAI/00148841 (fl. 55), com base no artigo 61 da Lei Estadual nº 3.467/00, que aplicou a sanção de "Multa simples" no valor de R\$ 9.590.920,64.

Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fl. 57 - 72).

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 143 decisão do diretor de pós-licença que indeferiu a impugnação apresentada, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração.

A autuada foi notificada do indeferimento da impugnação em **24/09/2018**, tendo apresentado Recurso Administrativo em **30/10/2018**.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado às fls. (148/162), a Autuada alega, em síntese: (i) suposta tentativa de furto de petróleo, afastando a responsabilidade administrativa ambiental da empresa através do caso fortuito externo; (ii) fato de terceiro, também como excludente de responsabilidade; (iii) suposta violação do princípio da motivação do ato da administrativo e da razoabilidade, no tocante à ausência de motivação na dosimetria da multa aplicada e seu respectivo valor; (iv) suposta violação aos princípios do devido processo legal e da ampla defesa. Por fim, requer a nulidade do auto de infração, ou, ao menos, a redução do valor da multa. *Apcc*





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Das preliminares

2.1.1 - Da intempestividade do recurso

A Lei estadual 3.467/2000 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 (artigo 25).

Sendo assim, e levando-se em consideração que a Notificação nº COGEFISNOT/01097358 (fl. 146) foi recebida em 24/09/2018 (segunda-feira) – (fl. 146 - v), a contagem do prazo iniciou-se no primeiro dia útil subsequente, em 25/09/2018 (terça-feira), findando em 09/10/2018 (terça-feira). Sendo assim, considera-se **intempestivo** o recurso apresentado no dia **30/10/2018** (fls. 148/162).

2.1.2 – Da competência para lavratura dos autos de constatação e infração e para análise da impugnação e do recurso

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, seguindo as alterações promovidas pelo Decreto Estadual 46.037/2017, destacam-se as seguintes regras estabelecidas no Decreto Estadual 41.628/2009:

Art. 58- 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 Diretoria de Pós-licença e pelos demais servidores indicados no Regimento Interno.

Art. 59 - 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 de imposição de advertência, multas até o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e apreensão, nos limites de sua competência;

II - pela Coordenadoria de Fiscalização, nos demais casos previstos na legislação aplicável, podendo ser avocado pelo Coordenador Geral de Fiscalização e Pós Licença, na ausência do titular da Coordenadoria de Fiscalização.

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

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

Assim, considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com a legislação em vigor, eis que o recurso foi apresentado ao Condir, autoridade competente para decidir sobre o recurso ora analisado.

2.1.3 – Do respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa

Alega a Recorrente que não lhe fora garantido direito ao contraditório e a ampla defesa. No que se refere a tal alegação, observa-se que a Lei estadual nº 3467/00 estabelece em seus artigos 24-A e 25 as hipóteses em que o autuado poderá oferecer defesa ao órgão ambiental, sendo possibilitado o oferecimento de impugnação, face ao recebimento do Auto de Infração, e a apresentação de um recurso, o qual poderá ser interposto contra a decisão que apreciou a impugnação.

Assim, segundo dispõe a lei, a primeira defesa a ser oferecida pela Autuada é a impugnação, a qual poderá ser oferecida após o recebimento do auto de infração. Neste caso concreto, a impugnação foi devidamente analisada e indeferida pelo Diretor de Pós-Licença (fl. 147), o qual acolheu a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração (fls. 133 - 142), que contempla a motivação do ato. *Alc*





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Ressalte-se que não cabe a apresentação de defesa face ao recebimento de auto de constatação ou notificação, uma vez que os citados documentos não impõem uma sanção ao autuado.

Verifica-se pela simples análise dos autos que a Recorrente foi regularmente notificada das decisões prolatadas e, por conseguinte manifestou-se quanto a estas, tendo todos seus argumentos devidamente analisados.

Ademais como garantia de acesso à informação, a Autuada pode, a qualquer tempo, solicitar vistas do processo, direito este que nunca lhe fora negado.

Portanto, resta demonstrado que foram respeitados em sua integralidade os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo em tela.

2.1.4 - Da preclusão das alegações de defesa

Como visto anteriormente, a recorrente não protocolou de forma tempestiva o recurso à decisão do Diretor de Pós-Licença que indeferiu a impugnação.

Portanto, verifica-se que a matéria do presente processo administrativo encontra-se preclusa. Sobre a preclusão, a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho ensina:

A preclusão, por fim, é instituto eminentemente processual e representa a perda da oportunidade de ser praticado certo ato processual em virtude de o interessado não o ter praticado no período estabelecido¹.

Cumprе ressaltar que, segundo o princípio da legalidade – art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 –, a Administração Pública, assim como o particular, deve obedecer estritamente os prazos estabelecidos para os trâmites processuais legais, sem

¹ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010, P. 1052.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

abrir exceções, de forma a não ferir o princípio da impessoalidade, corolário do princípio da isonomia.

Do mesmo modo, cabe sublinhar que os prazos extintivos, dentre os quais se inclui a preclusão, têm como fundamento o princípio da segurança jurídica² e da estabilidade das relações jurídicas, que se constituem, exatamente, em oferecer à sociedade a crença da imutabilidade e da permanência dos efeitos que as relações jurídicas se propõem a produzir.

Verifica-se a necessidade de imprimir à marcha processual uma razoável duração, não deixando ao arbítrio do administrado a determinação do momento a partir do qual a Administração implementará as medidas que julgar necessárias ao atendimento do interesse público. Tal raciocínio, por certo, não é exclusivo dos processos judiciais, sendo perfeitamente compatível com os processos administrativos, tendo em vista que a observância do princípio do devido processo legal é imposição comum a ambas as searas.

O Superior Tribunal de Justiça reiteradamente vem se manifestando pela impossibilidade de análise do mérito em razão da intempestividade do recurso apresentado, ressaltando que ultrapassado o lapso temporal concedido para o direito de recorrer, opera-se a preclusão para a prática de qualquer ato relacionado com a interposição do recurso, em homenagem aos princípios da preclusão consumativa e da segurança jurídica. Veja-se:

MANDADO DE SEGURANÇA. CERTIFICADO DE ENTIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. RENOVAÇÃO. RECURSO ADMINISTRATIVO DO INSS. OFERECIMENTO DAS RAZÕES APÓS O TÉRMINO DO PRAZO RECURSAL. INTEMPESTIVIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA. *Alc*

² O professor Luiz Roberto Barroso, com a clareza de ideias que marca os seus trabalhos doutrinários, assim se manifesta sobre a expressão segurança jurídica: “No seu desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial, a expressão segurança jurídica passou a designar um conjunto abrangente de ideias e conteúdos, que incluem: 1. a existência de instruções estatais dotadas de poder e garantias, assim como sujeitas ao princípio da legalidade; 2. a confiança nos atos do Poder Público, que poderão reger-se pela boa-fé e pela razoabilidade; 3. a estabilidade das relações jurídicas, manifestada na durabilidade das normas, na anterioridade das leis em relação aos fatos sobre os quais incidem e na conservação de direitos em face da lei nova; 4. a previsibilidade dos comportamentos, tanto os que devem ser seguidos como os que devem ser suportados; 5. a igualdade na lei e perante a lei, inclusive com soluções isonômicas para situações idênticas ou próximas.” (Barroso, Luiz Roberto. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito Brasileiro. In: Temas de Direito Constitucional, tomo III. Rio de Janeiro; Renovar, 2005, p.133).





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

1. O recurso administrativo deve ser interposto com as razões do pedido de reforma.
2. **O prazo para o recurso é peremptório e contínuo, ou seja, ultrapassado o lapso temporal ou exercido o direito de recorrer, opera-se a preclusão consumativa para a prática de qualquer ato relacionado com a interposição do recurso, em homenagem aos princípios da preclusão consumativa e da segurança jurídica**³.
3. Segurança concedida. (grifou-se)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS DO DEVEDOR JULGADOS IMPROCEDENTES. APELO NÃO CONHECIDO POR INTEMPESTIVIDADE. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DA EXECUÇÃO EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. "A sentença que rejeita ou julga improcedentes os embargos à execução opostos pela Fazenda Pública não está sujeita ao reexame necessário" (REsp 1.107.662/SP, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, Segunda Turma, DJe 2/12/10).
2. "O exame do mérito do recurso pelo órgão de segundo grau, incluindo as matérias de ordem pública, somente ocorre se ultrapassado o juízo de admissibilidade" (EDcl no REsp 195.848/MG, Rel. Min. SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, Quarta Turma, DJe 12/8/02).
3. Agravo regimental não provido.⁴

AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INVIABILIDADE. SÚMULA 315/STJ. FALTA DE ANÁLISE DO MÉRITO. INTEMPESTIVIDADE DO AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA (SÚMULA 182/STJ).

1. São incabíveis embargos de divergência para discutir questões de admissibilidade, conforme orientação da Súmula 315/STJ.
2. A Corte Especial deste Tribunal pacificou o entendimento de que somente são cabíveis embargos de divergência em sede de agravo em recurso especial quando o agravo é conhecido e julgado o recurso especial. Também firmou a compreensão segundo a qual não cabem embargos de divergência com a finalidade de discutir eventual equívoco quanto ao exame dos requisitos de admissibilidade do recurso, sendo inviável a sua oposição para análise de aplicação de regra técnica.
3. **Na presente hipótese, o acórdão embargado concluiu pela impossibilidade de análise do mérito do recurso especial, em razão da intempestividade do agravo regimental ofertado.** Além disso, o agravo em recurso especial também não fora conhecido, dada a incidência do óbice

³ MS 7.897-DF, STJ/ 3ª Seção, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 12/11/2007.

⁴ (STJ - AgRg no REsp: 1253018 BA 2011/0096950-8, Relator: Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Data de Julgamento: 02/04/2013, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/04/2013)



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

da Súmula 182/STJ. Logo, correta a aplicação da Súmula 315/STJ. 4. Agravo regimental improvido.⁵

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO. TELECOM. EXECUÇÃO. IMPUGNAÇÃO AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. FATO SUPERVENIENTE. INTEMPESTIVIDADE. MÉRITO PREJUDICADO.

1. Declarada por decisão transitada em julgado a intempestividade da impugnação ao cumprimento de sentença, há que se reconhecer que o mérito do incidente e os recursos referentes à decisão nele proferida ficaram prejudicados.

2. **Embargos de declaração acolhidos para tornar sem efeito as decisões proferidas às fls. 744 e 752/756 e declarar que, em face da intempestividade do incidente, o mérito da impugnação ao cumprimento de sentença não merece ser apreciado.**⁶

Pelo exposto, tendo em vista o poder-dever de a própria Administração Pública de exercer o controle de seus atos em decorrência do princípio da legalidade, a análise do recurso em questão limitar-se-á, tão somente, a exercer o controle interno da legalidade dos atos deste Instituto, atribuição desta Procuradoria, nos termos do artigo 31, I do Decreto Estadual n. 41.628/2009, de modo que a defesa se encontra preclusa, não cabendo análise de matéria que verse sobre o mérito do presente administrativo.

De todo modo, em relação ao controle de legalidade dos atos processuais, não foi encontrada nenhuma nulidade no processo.

Assim, observado que os atos emanados neste procedimento administrativo encontram-se em conformidade com a legislação pertinente, não havendo qualquer nulidade em evidência, o que demandaria o exercício da autotutela administrativa, opina-se pelo **não conhecimento** do recurso apresentado. *Alce*

⁵ (STJ - AgRg nos EAREsp: 250536 MA 2012/0226812-0, Relator: Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, Data de Julgamento: 09/05/2018, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 15/05/2018)

⁶ (STJ - EDcl nos EDcl nos EDcl no AREsp: 74358 RS 2011/0180882-1, Relator: Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, Data de Julgamento: 20/03/2012, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/03/2012)





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

III. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência e procedimento;
- (ii) Não se verifica contrariedade a nenhum dispositivo normativo, estando o procedimento administrativo em consonância com o que dispõe a legislação, inclusive em relação à sanção aplicada;
- (iii) Em razão da intempestividade do recurso apresentado, a matéria objeto de autuação do presente processo administrativo se encontra preclusa. A análise do recurso em questão se limitou, tão somente, a exercer o controle interno da legalidade dos atos deste Instituto, atribuição desta Procuradoria, nos termos do artigo 31, I do Decreto estadual 41.628/2009, não carecendo de análise qualquer matéria que verse sobre o mérito do presente administrativo;
- (iv) Os atos emanados neste procedimento administrativo encontram-se em conformidade com a legislação pertinente, não havendo qualquer nulidade em evidência, o que demandaria o exercício da autotutela administrativa;
- (v) Por fim, cumpre ressaltar que "os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultante, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária" (Art. 34 do Decreto Estadual 41.628/2009).

Destarte, entendemos **pelo não conhecimento do recurso apresentado intempestivamente.**

É o parecer que submeto à apreciação de V.Sa., s.m.j.


Alexandre Guimarães de Almeida Couto Cesar
Assessor Jurídico / OAB/RJ n. 196.067
GEDAM / Procuradoria do INEA

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

Doc. 5-07-02-001
Data: 28/01/2017 às 17h
Pág. 1
Nº 112.112.112-1

GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA
INSTITUTO BRASILEIRO DE DOCUMENTAÇÃO



III. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) Considerando a legislação atual em vigor, verifica-se que os atos praticados no processo processado estão em conformidade com as normas sobre competência e procedimento;
- (ii) Não se verifica contendação a respeito do processo administrativo, estando o procedimento administrativo em conformidade com o que dispõe a legislação, inclusive em relação a sanção aplicável;
- (iii) Em razão da irrelevância da matéria apresentada, a matéria objeto de instauração do presente processo administrativo se encontra preclusa. A análise do recurso em questão se limita, tão somente, a verificar o acerto técnico da aplicação das sanções previstas, o que não ocorre, nos termos do artigo 31 do Decreto estadual nº 688/2005, não cabendo de análise qualquer matéria que esteja fora do âmbito do processo administrativo;
- (iv) Os atos emanados neste procedimento administrativo encontram-se em conformidade com a legislação pertinente, não havendo qualquer motivo em evidência a que comunique o exercício da autoridade administrativa;
- (v) Por fim, cumpre ressaltar que os pareceres emitidos pelo Procurador do INEA não vinculam o órgão condutor que poderá decidir, desde que observe estritamente os limites determinantes da decisão contida no Art. 34 do Decreto Estadual nº 628/2005.

Diante, portanto, pelo não conhecimento do recurso apresentado, intencionalmente

E o porquê dos autos não serem encaminhados ao INEA, a m.

Assinado eletronicamente
Assessor Jurídico / CAJ/INEA
Procurador do INEA

INEA
INSTITUTO BRASILEIRO DE DOCUMENTAÇÃO



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

VISTO

APROVO o Parecer ACC nº 02/2019 que opinou pelo não conhecimento do recurso administrativo interposto por PETROBRAS TRANSPORTE S.A – TRANSPETRO.

Devolva-se à **DIPOS**, para adoção das medidas necessárias tendentes à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, 3 de abril de 2019.


Rafael Lima Daudt d'Oliveira
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea

