



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

Proc. E-07/510.974/11

Data 09/11/11 fls. 79

Rubrica *lmb*

ID: Ident. Funcional  
000214547F

## PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 31 de outubro de 2019.

Parecer nº 18/2019-CM

Ref.: Processo: E-07/510.974/11

Apuração de infração administrativa ambiental. Intempestividade da Impugnação. Reconhecimento de ofício da prescrição intercorrente. Sugestão pelo cancelamento do auto de infração.

### I. RELATÓRIO

#### 1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras, imposta com fundamento no artigo 61 da Lei Estadual nº 3.467/2000, por *"poluir o rio Iguaçu com o lançamento de óleo proveniente da lagoa facultativa areada II, escoando diretamente da calha parshall"*.

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº COFISCON/0847 (fl. 03), seguido do Auto de Infração nº COFISEAI/00136273 (fl. 17), aplicando-se a sanção de "Multa simples" no valor de R\$ 1.204.499,44 (um milhão duzentos e quatro mil quatrocentos e noventa e nove reais e quarenta e quatro centavos).

Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 29/37), ora objeto de análise.

**inea** instituto estadual  
do ambiente

**SEAS**

Secretaria de  
Estado de  
Ambiente e  
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO  
**RIO DE JANEIRO**  
VAMOS VIRAR O JOGO

*Al*



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

## 1.2 – Decisão da Impugnação

Consta, à fl. 65, decisão do Diretor de Pós-Licença que, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração (SIAI), deixou de conhecer a impugnação apresentada em função de sua intempestividade.

## 1.3 – Das razões recursais do Autuado

No recurso administrativo interposto pela Autuada (fls. 70/71), esta alega, em síntese, que veio a obter cópia dos autos apenas em 28/02/2013, tendo protocolizado a impugnação administrativa em 14/03/2013, razão pela qual seria tempestiva e merecedora de análise a Impugnação, com fundamento no princípio da busca da verdade real.

## II. DA FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 – Das preliminares

#### 2.1.1 - Da tempestividade 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 (art. 25).

Uma vez que não consta dos autos documento indicando a data de recebimento pela Autuada da Notificação COGEFISNOT/01086951 (que comunicou à Autuada o não conhecimento da Impugnação), considera-se tempestivo o Recurso interposto pela Autuada em 06/02/2018 (fls. 70/71).

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

*[Assinatura]*



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

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, destacam-se as regras estabelecidas no Decreto Estadual nº 41.628/2009<sup>1</sup>, com as alterações promovidas pelo Decreto Estadual nº 46.037/2017, provenientes da deslegalização promovida pelo artigo 13 da Lei 3.467/2000, bem como da recente edição do Decreto Estadual nº 46.619/2019, que revogou os Decretos anteriores.

Contudo, tendo em vista que os atos que compõem o presente processo referentes ao relatório de vistoria, à lavratura do auto de constatação e ao auto de infração foram praticados na vigência do Decreto 41.628/2009, seus efeitos ainda subsistem, nos seguintes termos:

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.

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 - pelo ocupante do cargo de chefia da Agência Regional, 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 territorial;

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

No que tange à competência para julgamento da impugnação, aplica-se o art. 60 do Decreto 41.628/2009, já com as alterações promovidas pelo Decreto 46.037/2017:

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

<sup>1</sup> Vale ressaltar que o Decreto Estadual 41.628/2009 foi revogado, em 03/04/2019, pelo Decreto Estadual 46.619/2019. No entanto, apenas os procedimentos referentes à apreciação e decisão do Recurso Administrativo e procedimentos posteriores é que serão regidos pelo Decreto 46.619/2019.



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

parcial ou total das atividades, interdição do estabelecimento e restritiva de direitos, e demais sanções previstas em lei.

Finalmente, no que tange à competência para julgamento do Recurso Administrativo, aplica-se o art. 61, inciso I do Decreto 46.619/2019:

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;  
(...)

Os atos praticados no presente processo estão, portanto, em consonância com as regras legais aplicáveis. E nesse contexto, após análise e manifestação desta Procuradoria, o recurso administrativo interposto pela Autuada será submetido ao Condir, autoridade competente para julgamento, conforme artigo 32, inciso III, do Decreto 46.619/2019.

### 2.1.3 – Da intempestividade da Impugnação

É cediço que na relação da Administração Pública com os particulares incide uma série de prazos sobre as pretensões e direitos de cada parte<sup>2</sup>. Assim, consoante a Lei Estadual nº 3.467/00 - com redação determinada pela Lei 5.101/07 -, o prazo para impugnação ao auto de infração é de 15 dias, contados da data da ciência da autuação, conforme determina o art. 24-A, *in verbis*:

Art. 24-A – Contra o auto de infração poderá ser interposta impugnação, **no prazo máximo de 15 (quinze) dias corridos**, contados da data da ciência da autuação (grifo nosso).

Segundo a lei, portanto, a primeira defesa a ser oferecida pela Autuada é a impugnação, que poderá ser oferecida após o recebimento do auto de infração. No caso concreto, a impugnação não foi conhecida pelo Diretor do Inea (fl. 65) em razão de sua intempestividade (acolhendo a manifestação exposta pelo SIAI - fls. 61-64).

<sup>2</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2012.p.588.

CS



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 contra o recebimento de auto de constatação ou notificação, uma vez que não impõem uma sanção à Autuada. Em assim sendo, o fato de a manifestação prévia da Autuada juntada aos autos não ter sido objeto de análise não viola seu direito à ampla defesa e contraditório, já que (repete-se) não cabe defesa contra o Auto de Constatação.

Prosseguindo, pela análise dos autos, nota-se que a Recorrente foi regularmente notificada das decisões proferidas e manifestou-se à respeito delas, tendo tido seus argumentos devidamente analisados.

Demais disso, como garantia de acesso à informação, a Autuada pode, a qualquer tempo, solicitar "vista" dos autos processuais, direito que nunca lhe fora negado. Corroborando tal afirmação, note-se que nos dias 13/02/2013 (fl. 22) e 28/02/2013, a Autuada solicitou vista dos autos administrativos ao Técnico de Operação Fernando Fernandes, pedido que fora deferido e atendido (conforme fl. 28 dos autos).

Portanto, demonstrado o respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo em tela. Sucede que, se o recebimento do Auto de Infração ocorreu em 22/03/2012 (fl. 18), a impugnação ofertada em 15/03/2013 é claramente intempestiva, eis que o prazo para sua apresentação findou-se ainda no ano anterior, em 06/04/2012.

Intempestiva, pois, a impugnação da Autuada. Entretanto, passa-se à análise das demais matérias que dizem respeito ao caso concreto.

## 2.2 – Da análise de legalidade

### 2.2.1– Da prescrição Intercorrente (trienal) em abstrato e no caso concreto

A perda da pretensão pelo transcurso do prazo para ajuizamento da ação ou pelo abandono do processo é denominada prescrição<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.p. 772.



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

A previsão da prescrição no ordenamento administrativo imprime uma lógica que, associada à segurança jurídica, garante a estabilidade necessária à relação do Estado com o indivíduo. Nesse sentido, a prescrição atua como síntese daquelas garantias efetivadas por intermédio da ação do Estado, no que se refere à confiança da Lei no tempo.

Como se sabe, o procedimento administrativo ambiental é regido pela Lei Estadual n° 3.467/00, que "*dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências*", complementado pelo Decreto n° 46.619/2019<sup>4</sup>. Contudo, é possível aplicar, subsidiariamente, as normas constantes na Lei Estadual n° 5.427/09, que disciplina o processo administrativo no Estado do Rio de Janeiro, por força do artigo 75 desta lei<sup>5</sup>

E no que tange à pretensão punitiva da Administração Pública Estadual do Rio de Janeiro, assim dispõe o art. 74 da Lei 5.427/2009:

*Art. 74. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Estadual, direta e indireta, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.*

**§1° Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.**

*§2° Interrompe-se a prescrição:*

*I. pela notificação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;*

*II. por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;*

<sup>4</sup> Que estabelece a estrutura organizacional do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, criado pela Lei n° 5.101, de 04 de outubro de 2007, e dá outras providências.

<sup>5</sup> Art. 75 – Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por legislação própria, aplicando-se-lhes os princípios e, subsidiariamente, os preceitos desta Lei.



*CS*



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

*III. pela decisão condenatória recorrível:  
(grifou-se)*

Da leitura do dispositivo, depreende-se a existência de 2 (dois) tipos de prescrição da ação punitiva da Administração Estadual: a quinquenal e a trienal (intercorrente).

Aduz o *caput* do artigo que o direito de punir da Administração Pública Estadual prescreve em cinco anos, contados a partir da data do ato ilícito praticado. Já o §1º dispõe que haverá prescrição intercorrente nos procedimentos administrativos paralisados por mais de três anos.

Especificamente em relação à prescrição intercorrente – isto é, aquela em que o prazo flui em razão da paralisação do curso processual –, tem-se que a sua consumação é averiguada diante de atos “internos” do processo.

Para que ocorra a prescrição intercorrente, são necessários alguns elementos: (I) início do procedimento administrativo ou lavratura do auto de constatação; (II) paralisação do feito por mais de três anos e (III) inoportunidade de causas de interrupção da prescrição (julgamento ou despacho).

A redação do § 1º do art. 74 dispõe que “*incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho (...)*”. Neste contexto, urge esclarecer que “procedimento administrativo paralisado” não é aquele que passou mais de um dia sem que qualquer ato fosse praticado, mas, sim, o processo cujo momento processual subsequente é a realização de julgamento ou despacho, sem empecilho algum à realização destes atos (situação de pendência)<sup>6</sup>.

Dessa forma, por disposição expressa da Lei 5.427/2009, o prazo de três anos tem início, em qualquer processo punitivo, quando a Administração deveria realizar julgamento ou despacho e não o fez, sendo que a implementação do ato pendente (julgamento ou

<sup>6</sup> Entendimento do Parecer nº 991-2009/PGF/PFE – Anatel, que se coaduna com entendimento desta Procuradoria.



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

despacho) interrompe o prazo da prescrição intercorrente, que só voltará a correr quando o processo, novamente, estiver pendente de julgamento ou de despacho<sup>7</sup>.

Tal disposição legal coaduna-se com o Princípio do Impulso Oficial, segundo o qual, cabe à administração realizar os atos necessários à movimentação do Processo Administrativo.

Desta feita, o despacho ou julgamento referido no § 1º do art. 74 da Lei 5.427/2009, deve ser visto como aquele que tenha por objetivo **dar efetividade ao impulso oficial, ou seja, despachos que representem diligências vazias de objetivos, sem escopo prático significativo, não são causas de interrupção da prescrição.**

Ao tratar dos casos de prescrição intercorrente no âmbito dos processos administrativos federais e possíveis causas de interrupção da contagem, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) se manifestou da seguinte forma:

(...) **Como é cediço, consuma-se a prescrição intercorrente quando a Administração Pública Federal se mantém na inércia ao longo de um triênio, ou seja, a prescrição intercorrente acontece se o processo administrativo persistir, por três anos, estático, "pendente de julgamento ou despacho".**

Nesse sentido prescreve o § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99: (...). A *contrario sensu*, quaisquer atos que deem impulso ao processo administrativo sancionador, **consubstanciando uma atuação positiva da Administração**, casos, entre outros, dos informes técnicos e das manifestações jurídicas -, rompem o estado de inércia e induzem o efeito de interromperem o prazo da prescrição intercorrente prevista no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99.

(...)

**Dito de outra forma, o § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99 dispõe que a prescrição se consuma se o processo administrativo ficar**

<sup>7</sup> Op. Cit.



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

**parado por mais de três anos, "pendente de julgamento ou despacho", trazendo, pois, em seu próprio texto, o fato causador da interrupção da prescrição, qual seja, qualquer ato da autoridade competente que caracterize impulso processual". -**  
grifamos

(RESP 1.598.551/PR, REL. MINISTRA REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, JULGADO EM 24/08/20, DJE 02/09/2016)

Verifica-se que a 1ª Turma do STJ consolidou o entendimento de que o ato administrativo que interrompe a prescrição precisa ter caráter de impulso oficial ao processo, em obediências aos termos legais. Portanto, todo e qualquer despacho vazio e de mero expediente não deve ser considerado causa de interrupção da prescrição.

*In casu*, durante o procedimento de apuração de infração ambiental, observa-se que o presente expediente ficou em situação de pendência durante mais de três anos.

No caso em tela, à **fl. 51 dos autos**, há despacho da COGEFIS/DIMFIS, em **07/06/2013**, solicitando a análise da impugnação pelo Coordenador pela COGEFIS. Após isto, **a manifestação seguinte para fins de impulso processual** (e apta a interromper ou suspender a prescrição nos termos do exposto nas linhas anteriores) **se deu mais de 4 (quatro) anos depois, à fl. 54, em 18/09/2017**, com a manifestação do técnico ambiental da DIMFIS.

Portanto, houve o transcurso de mais de 3 (três) anos entre o ato de fl. 51 e o de fl. 54, evidenciando-se, assim, a prescrição intercorrente.

A inércia da Administração Pública estadual por mais de três anos implica em arquivamento do feito administrativo, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

Em relação à apuração de possível responsabilidade funcional de servidor do INEA, assim dispõe o Decreto nº 46.619/19:

*[assinatura]*



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

"Art. 36. Compete à Corregedoria conduzir as sindicâncias instauradas por ato próprio e pelas Diretorias e os processos administrativos disciplinares instaurados por ato da presidência, na forma do Capítulo III e do Regimento Interno.

§ 1º - As atribuições da Corregedoria não afastam a competência dos dirigentes dos órgãos internos e do Conselho Diretor prevista no Capítulo III.

§ 2º - Equiparam-se às Diretorias, para fins de instauração de sindicâncias previstas neste Capítulo e de aplicação das sanções disciplinares, a Presidência, a Procuradoria do INEA, a Ouvidoria e a Auditoria.

§ 3º - As conclusões da sindicância serão encaminhadas à Presidência para que esta decida sobre a instauração ou não do respectivo processo administrativo disciplinar.

§ 4º - Os resultados do processo administrativo disciplinar serão encaminhados ao Presidente para que decida sobre a aplicação da penalidade ao servidor.

§ 5º. A ausência de constituição de advogado pelo servidor na condução das sindicâncias e processos administrativos disciplinares não invalidará os atos neles praticados.

§ 6º. Em se tratando de empregados públicos estáveis, a Corregedoria, após concluída a sindicância, encaminhará os autos do processo ao órgão competente para a adoção das providências cabíveis."

Assim, tendo em vista a competência da Corregedoria para instaurar e conduzir as sindicâncias efetuadas por este Instituto, recomenda-se o envio de cópia dos autos para este órgão, a fim de que proceda, caso entenda cabível, à apuração de possível responsabilidade de servidores pela prescrição intercorrente no feito.

Enfatize-se que, antes do arquivamento, deve ser verificado se há dano a ser reparado. Caso afirmativo, devem ser adotadas as medidas necessárias à respectiva reparação.



*CS*



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

Outrossim, vale lembrar que a responsabilidade civil pela reparação do dano ambiental incide sobre todos aqueles que direta ou indiretamente causaram a correspondente degradação ambiental.

Ademais, a pretensão reparatória ambiental se reveste do manto da imprescritibilidade, por versar sobre um direito essencial e fundamental que pertence às presentes e futuras gerações.

### 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) Considerando a legislação estadual em vigor (L. 5427/09), verifica-se que os atos praticados no presente processo **não** estão em consonância com as normas sobre procedimento, devido ao longo tempo de paralisação do Processo Administrativo;
- (ii) A impugnação apresentada pela Autuada foi interposta de forma intempestiva. Entretanto, examinando a legalidade do procedimento, esta Procuradoria verificou que, de fato, consumou-se a prescrição intercorrente no presente procedimento administrativo, já que houve paralisação do feito por mais de 3 (três) meses antes entre os atos de fl. 51 (07/06/2013) e o de fl. 54 (18/09/2017), fato que recomenda o **arquivamento** dos autos;
- (iii) Tendo em vista a competência da Corregedoria para instaurar e conduzir as sindicâncias efetuadas por este Instituto, recomenda-se o envio de cópia dos autos para este órgão, a fim de que proceda, caso entenda cabível, à apuração de possível responsabilidade de servidores pela prescrição intercorrente;
- (iv) Contudo, salienta-se que, antes do arquivamento, seja verificado se há dano a ser reparado; caso afirmativo, devem ser adotadas as medidas necessárias para essa reparação;



*CA*



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

(v) Por fim, ressalta-se 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. 33 do Decreto Estadual 46.619/2019).

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

**Claudio Marmorosch**

Assessor Jurídico / ID 50059041  
GEDAM / Procuradoria do INEA





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

**VISTO**

**APROVO** o Parecer nº 18/2019 - CM, que entendeu pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por Petróleo Brasileiro S/A, eis que cabível e tempestivo, e opinou por seu indeferimento.

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

Rio de Janeiro, 31 de outubro de 2019.

*Rafael Lima Daudt d'Oliveira*

**Rafael Lima Daudt d'Oliveira**

Procurador do Estado

Procurador-Chefe do Inea

