



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Proc. E-07/503.523/2010
Data 18/05/10 fls. 64
Rubrica *[Assinatura]*
ID: 2147004-5

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2019.

Parecer nº 2/2019 - JC¹

Ref.: Processo: E-07/503.523/2010

Manifestação da Procuradoria do INEA com fundamento no artigo 33, III do Decreto estadual 41.628/2009. Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Tempestividade do recurso. Sugestão pelo indeferimento do recurso apresentado.

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do Processo

Trata-se de processo de apuração de infração administrativa ambiental em face de SUBSEA7 DO BRASIL SERVIÇOS LTDA, com fundamento no artigo 87² da Lei estadual nº 3.467/00, pelo “*não cumprimento da restrição nº 12 da Licença de Operação nº FE011644*”.

O presente processo tem início com a emissão do Auto de Constatação nº COFISCON/00002497 (fl. 03).

Ato contínuo, foi lavrado o Auto de Infração nº COGEFISEAI/00141543 (fl. 09) com base no art. 87 da Lei estadual nº 3467/00, que aplicou a sanção de “Multa Simples” no valor de R\$ 28.118,82 (vinte e oito mil e cento e dezoito reais e oitenta e dois centavos).

¹ O presente parecer contou com a contribuição, na análise jurídica, do estagiário Gustavo Araújo Magalhães.

² Art. 87 - Operar atividade licenciada em desacordo com as condições ou restrições estabelecidas na respectiva licença de operação



inea instituto estadual
do ambiente



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 42 decisão do Diretor de Pós-Licença, que indeferiu a impugnação apresentada, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração (SIAI) (fls. 35/41).

A Autuada foi notificada do indeferimento da impugnação em 06/05/2018 (fl. 68), tendo apresentado Recurso Administrativo em 09/05/2018.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

A Recorrente foi devidamente notificada do indeferimento da impugnação e interpôs Recurso Administrativo (fls. 47/52), alegando, em síntese, que ocorreu (i) prescrição no presente processo; (ii) ausência de análise dos fatos por parte do Inea; (iii) a atividade principal da empresa não é a captação de água de poço nem reparação de embarcações de qualquer tipo; (iii) a NBR-12.235 da ABNT, indicada na Restrição número 12 da Licença de Operação, não se aplica aos fatos descritos; (iv) o fato relatado pelo Inea no Auto de Infração não gerou nenhum impacto ambiental.

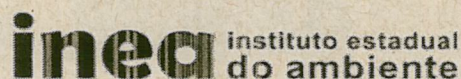
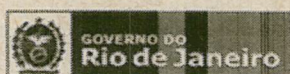
Compulsando os autos, observa-se que consta em fl. 62 manifestação do corpo técnico do Inea que, após análise dos argumentos de defesa, opinou pelo indeferimento do recurso apresentado.

Com fundamento no artigo 33, inciso III do Decreto estadual 41.628/2009, o presente processo foi encaminhado para Procuradoria do Instituto do Ambiente (Inea) para análise e manifestação.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Da tempestividade do recurso

A Lei estadual nº 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).





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Proc. E-07/503.523/2010
Data 18/05/10 fls. 10
Rubrica *[assinatura]*
ID: 2147004-5

Sendo assim, e levando em consideração que a Notificação nº COGEFISNOT/01090645 (fl. 45) foi recebida em 28/03/2018 (fl. 45-verso), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 12/04/2018 (fl. 47/52).

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

A Lei estadual 3.467/2000 determina que o processo administrativo de apuração e punição por infrações à legislação ambiental terá início com a lavratura do auto de constatação de infração ambiental por determinação de autoridade competente, que conterà: (i) a identificação do interessado; (ii) o local, a data e a hora da infração; (iii) a descrição da infração ou infrações e a menção do(s) dispositivo(s) legal(is) transgredido(s); (iv) a(s) penalidade(s) a que está sujeito o infrator e o(s) respectivo(s) preceito(s) legal(s) que autoriza a sua imposição; e (v) a assinatura da autoridade responsável (artigo 12).

Além disso, a Lei estabelece que o auto de infração será lavrado com base no auto de constatação e nos demais elementos do processo, pelo servidor ou órgão próprio do Instituto Estadual do Ambiente – Inea ou, quando assim estabelecido em Regulamento, pelo órgão próprio ou pelo titular da Secretaria de Estado do Ambiente (artigo 13).

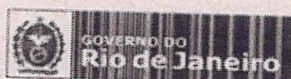
Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, seguindo as alterações promovidas pelo Decreto estadual 46.037/2017, destacam-se as seguintes regras estabelecidas no Decreto estadual 41.628/2009:

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

Av. Venezuela, n.º 110, sala 226, Saúde, Rio de Janeiro / RJ, CEP: 20081-312, www.inea.rj.gov.br
Tel: 2334-9431 / Fax: 2334-9423, procuradoria@inea.rj.gov.br / inea.proc@gmail.com



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
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 atos praticados no presente processo estão em consonância com a legislação em vigor.

2.3 – Da não configuração de prescrição

Preliminarmente, a Recorrente alegou que, *“tendo sido protocolada a impugnação ao auto de infração no dia 13.10.2014, sem qualquer andamento ou ato posterior, prescrito está o procedimento de apuração, tendo em vista o fato do julgamento deste ter sido notificado somente em 28.03.2018”*.

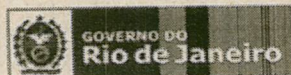
Cumpre esclarecer que pretensão para a Administração Pública estadual do Rio de Janeiro exercer o seu poder de polícia sancionatório sobre os particulares é sujeita ao prazo de cinco anos, contado da prática do ato, nos termos do art. 74 da Lei estadual nº 5.427/2009, a saber:

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.

§1º 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.

§2º Interrompe-se a prescrição:

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



inea instituto estadual
do ambiente



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Proc. E-07/503.523/2010
Data 18/05/10 fls. 66
Rubrica
ID: 2147904

- II. por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
- III. pela decisão condenatória recorrível.

Note-se que o parágrafo primeiro deste artigo, por sua vez, introduz a prescrição intercorrente para o procedimento administrativo paralisado há mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. Ressalta-se que despacho de mero expediente não é causa de interrupção da prescrição.

No caso *in comento*, percebe-se que entre a apresentação da impugnação no dia 13/10/2014 (fl. 10) e a análise dos argumentos pelo SIAI, houve a solicitação de manifestação técnica (fl. 29) para embasar a decisão do Diretor de Pós-Licença.

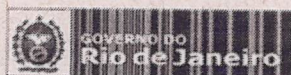
Por certo, cumpre esclarecer que o pedido de manifestação do corpo técnico (fl. 29) acerca do que foi arguido na impugnação torna-se indispensável para a adequada apuração dos fatos e embasa a deliberação final da Administração.

Nesse diapasão, não há o que se falar em prescrição no presente processo, haja vista o fato supracitado enquadrar-se como causa interruptiva do prazo prescricional, prevista no Art. 74, §2º, II da Lei estadual nº 5.427/09.

2.4 – Da garantia dos princípios da ampla defesa e do contraditório

Alega a autuada que *“verifica-se a ausência de análise dos fatos por parte do Inea, bem como enfrentamento das questões apresentadas pela Subsea 7 na impugnação e de fundamento legal”*.

Contudo, cabe destacar que a impugnação ofertada foi devidamente analisada pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração (SIAI), no dia 16/01/2018, bem como teve seus argumentos devidamente enfrentados por este setor. Portanto, não ocorreu cerceamento de defesa neste presente administrativo.



inea instituto estadual
do ambiente



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

2.5 – Da convalidação dos atos administrativos

A Recorrente alega em sua defesa que *“a atividade principal da Subsea 7 não é captação de água de poço nem reparação de embarcações de qualquer tipo”*. Nesse caso, tal equívoco trata-se de um vício de forma do ato administrativo.

Não obstante, cumpre esclarecer que tal vício é sanável e que não acarretou prejuízo à Recorrente, logo, passível de convalidação, nos termos da Lei estadual 5.427/09.

A convalidação é um instrumento que a Administração Pública pode fazer uso em que, em vez de reconhecer a nulidade do ato, cancelando os seus efeitos, cura-se o seu vício e salva-se a sua juridicidade tornando-o legal³.

A ideia é que o administrador público pode salvar determinados atos ilegais, quando o vício for considerado sanável, a partir de uma ponderação entre princípios colidentes, em que temos de um lado a legalidade do ato, e do outro a segurança jurídica e a boa-fé.

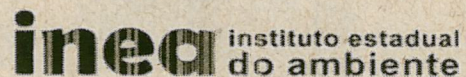
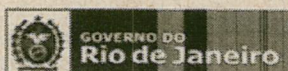
Neste sentido, segue explicação do i. autor José dos Santos Carvalho Filho⁴ sobre o instituto da convalidação e a sua forma de ratificação:

A convalidação (também denominada por alguns autores de aperfeiçoamento ou sanatória) é o processo de que se vale a Administração para aproveitar atos administrativos com vícios superáveis, de forma a confirmá-los no todo ou em parte. (...)

Há três formas de convalidação. A primeira é a ratificação. Na definição de MARCELO CAETANO, 'é o acto administrativo pelo qual o órgão competente decide sanar um acto inválido anteriormente praticado, suprimindo a ilegalidade que o vicia'. A autoridade que deve ratificar pode ser a mesma que praticou o ato anterior ou um superior hierárquico, mas o importante é que a lei lhe haja conferido essa competência específica. Exemplo: um ato com vício de forma pode ser posteriormente ratificado com a adoção da forma legal. O mesmo se dá em alguns casos de vício de competência. Segundo a maioria dos autores, a ratificação é apropriada para convalidar atos inquinados de vícios extrínsecos, com a competência e a forma, não se aplicando, contudo, ao motivo, ao objeto e à finalidade.

³ ARAGÃO, Alexandre dos Santos. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, pag. 168.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. Pag. 158/159.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Diante do trecho acima destacado, verifica-se que tanto o vício de competência, como o de forma do ato administrativo, são vícios extrínsecos, com isso, segundo a doutrina dualista são vícios sanáveis e podem ser convalidados, se esta for a opção que melhor atenda ao interesse público. Assim, em relação ao vício de competência, a autoridade competente, pode ratificá-lo a fim de torná-lo válido, sendo certo que os efeitos desta ratificação retroagem ao momento em que foi praticado o ato originário.

Destaca-se, sobre o tema, a lição de Eduardo Fortunato Bim⁵:

Na convalidação do licenciamento ambiental por vício de competência, ou de forma, haveria o reconhecimento da invalidade do processo de licenciamento e/ou dos atos praticados (v.g, licenças expedidas, parecer ou exame técnico, termo de referência), mas o órgão competente os tomaria para si, tornando-os seus e salvando-os do desfazimento, caso entenda que há motivos para tal. Somente poderá fazê-lo se for constatada a ausência de lesão ao interesse público e de prejuízo a terceiros. Essa análise, embora seja discricionária, não dispensa motivação, em regra, em avaliação caso a caso.

Ademais, a própria Lei estadual nº 5427/09 dispõe sobre a possibilidade de convalidação no que concerne aos vícios de competência:

Art. 52. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

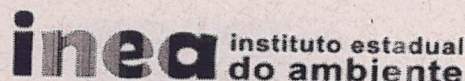
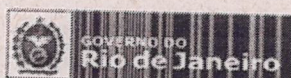
Parágrafo Único: Admite-se convalidação voluntária, em especial, nas seguintes hipóteses:

- I. vícios de competência, mediante ratificação da autoridade competente;
- II. vício de objeto, quando plúrimo, mediante conversão ou reforma;
- III. quando, independentemente do vício apurado, se constatar que a invalidação do ato trará mais prejuízos ao interesse público do que a sua manutenção, conforme decisão plenamente motivada. (grifou-se)

Lucas Rocha Furtado⁶ esclarece que quando constatado que determinado ato contém um vício sanável, o administrador deve buscar sempre a solução que melhor realize o interesse público. Assim, se a solução pela anulação for a que mais se adapte ao interesse público, o administrador estará obrigado a anular o ato. Todavia, se a

⁵ BIM, Eduardo F. *Licenciamento Ambiental*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. v. 1. 559p

⁶ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Pag. 269.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE -- SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE -- INEA

convalidação se mostrar mais consentânea com o interesse público, o ato deve ser convalidado, devendo, qualquer que seja a decisão, ser sempre motivada.

Outrossim, transcreve-se, aqui, como se posicionou o SIAI acerca de tal fato (fls. 35/41):

Diante disso, tendo em vista tratar-se de vício sanável, e que a sua convalidação não trará nenhum prejuízo à impugnante, o Auto de Infração deverá ser convalidado, a fim de ser retificado o campo atividade principal na qual consta "Captação de água de poço, exceto água mineral" para "Atividade de apoio à extração de petróleo e gás natural". (grifou-se)

Diante do exposto, esta Procuradoria entende que, no caso em comento, não há qualquer óbice ao prosseguimento do processo, após a consequente convalidação do Auto de Infração nº COGEFISEAI/00141543 (fl. 09).

2.6 – Da presunção de legalidade e legitimidade dos atos administrativos

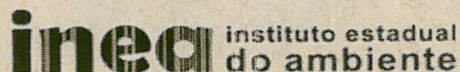
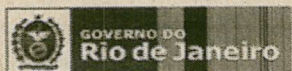
Alega a Recorrente que *"as determinações da NBR-12.235 não se aplicam aos 03 três tambores descritos no Relatório de Vistoria"*.

Sobre tal alegação da autuada, apresenta-se como se manifestou a área técnica deste Instituto (fl. 62):

De acordo com a condicionante nº 12 da LO 011644, a empresa deveria atender a NBR-12.235, que trata da forma de armazenamento de resíduos sólidos perigosos (classe I) da ABNT, tanto na edificação como nos procedimentos técnicos de controle. (Fls: 57 à 59)

Juntamos cópia da NBR 12235, onde informa que os containeres ou tambores devem ser armazenados, preferencialmente, em áreas cobertas, bem ventiladas, e os recipientes são colocados sobre a base de concreto ou outro material que impeça a lixiviação e percolação de substâncias para o solo e águas subterrâneas. A área deve possuir ainda um sistema de drenagem e captação de líquidos contaminados para que sejam posteriormente tratados...

Tendo em vista que a empresa não adotou os procedimentos acima citados, descumprindo a condicionante nº 12 da LO supracitada, foi lavrado pelos agentes fiscalizadores o Auto de Constatação COFISCON/00002497 objeto do presente processo e posteriormente o Auto de Infração COGEFISEAI/00141543.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Proc. E-07/503.523/2010
Data 18/05/10, fls. 68
Rubrica [assinatura]
ID: 2147804-9

Cabe consignar que os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e legitimidade, sendo ônus da autuada comprovar que os atos administrativos proferidos não estão de acordo com a legislação ambiental em vigor, o que, por certo, não ocorreu no presente processo.

Por fim, ressalta a Recorrente que o fato relatado por este Instituto no Auto de Infração não gerou nenhum impacto ambiental.

Neste ponto, cabe fazer uma importante distinção entre sanção administrativa e medidas administrativas preventivas (ou acautelatórias). Fábio Medina Osório⁷ ensina que estas últimas:

São adotadas de antes de se produzir determinados perigos. O objetivo é, justamente, evitar a ocorrência de determinados fatos, impedir que se consume uma violação da ordem jurídica, considerando que há uma antecipação da ilicitude da conduta, a partir de presunções cautelares, para estancar seu prosseguimento, evitando que culminasse numa agressão maior e mais intensa ao ordenamento jurídico. **As sanções administrativas, ao contrário, são consequência do cometimento de uma infração administrativa, constituindo uma repressão, uma resposta cabal a um fato ilícito, não apenas cautelar e provisório.**

Dessa forma, importa situar que, independente da geração ou não de impacto ambiental, a Recorrente, por certo, operou sua atividade licenciada em desacordo com a condição de validade n° 12 da LO n° FE011644. Portanto, correta a autuação da empresa com base no art. 87 da Lei estadual 3.467/00.

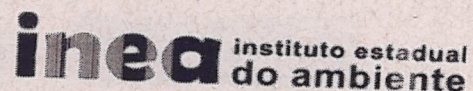
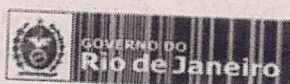
Dado exposto, opina-se pelo indeferimento do recurso apresentado.

IV. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) O recurso é cabível e tempestivo, haja vista estar em consonância com o prazo fixado no artigo 25 da Lei estadual n° 3.467/2000;

⁷OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 109-10.



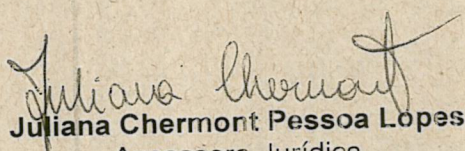


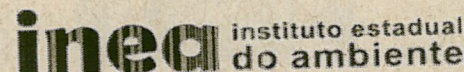
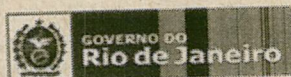
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

- (ii) Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência e procedimento;
- (iii) Não há o que se falar em prescrição no presente processo, haja vista que o pedido de manifestação do corpo técnico (fl. 29) acerca do que foi arguido na impugnação torna-se indispensável para a adequada apuração dos fatos e embasa a deliberação final da Administração.
- (iv) A impugnação ofertada foi devidamente analisada pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração (SIAI), no dia 16/01/2018, bem como teve seus argumentos devidamente enfrentados por este setor. Logo, não há o que se falar em cerceamento de defesa.
- (v) Não há qualquer óbice ao prosseguimento do processo, após a consequente convalidação do Auto de Infração nº COGEFISEAI/00141543 (fl. 09).
- (vi) Independente da geração ou não de impacto ambiental, a Recorrente, por certo, operou sua atividade licenciada em desacordo com a condição de validade nº 12 da LO nº FE011644. Portanto, correta a autuação da empresa com base no art. 87 da Lei estadual 3.467/00.

Destarte, entendemos pelo **conhecimento** do recurso, eis que cabível e tempestivo, opinando por seu **indeferimento**.

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


Juliana Chermont Pessoa Lopes
Assessora Jurídica
GEDAM / Procuradoria do Inea
ID: 509599-3





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Proc. E-07/503.523/2010
Data 18/05/10 fls. 69
Rubrica *GW*
ID: ID: 2147004

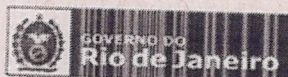
VISTO

APROVO o Parecer nº /2019 - JC, que opinou pelo **conhecimento** do recurso administrativo oposto pela SUBSEA7 DO BRASIL SERVIÇOS LTDA, eis que cabível e tempestivo, opinando por seu **indeferimento**.

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

Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 2019.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira
Procurador do Estado do Rio de Janeiro
Procurador Chefe do Inea em exercício - ID nº 4387427-4



inea instituto estadual
do ambiente

Av. Venezuela, n.º 110, sala 226, Saúde, Rio de Janeiro / RJ, CEP: 20081-312, www.inea.rj.gov.br
Tel: 2334-9431 / Fax: 2334-9423, procuradoria@inea.rj.gov.br / inea.proc@gmail.com

