

PARECER n.º 02/2009 – RD*

Classificação dos atos administrativos. Decretos estaduais n.º 28.169/2001 e n.º 31.896/2002. INEA: autarquia de regime especial dotada de autonomia administrativa. Deslegalização, especialidade das normas internas expedidas pelo INEA e observância mitigada dos referidos decretos estaduais. Sugestão de forma e conteúdo dos atos administrativos a serem emitidos pelo Instituto Estadual do Ambiente - INEA. Definição dos atos administrativos com previsão na legislação ambiental. Necessidade de publicação dos atos administrativos com efeitos externos, bem como dos previstos na Lei n.º 10.650/2003. Delegação de atribuições do Conselho Diretor.

I - Introdução

Consulta-se esta Procuradoria no sentido de opinar sobre as formas e os conteúdos dos atos administrativos a serem expedidos pelos órgãos competentes do Instituto Estadual do Ambiente – INEA. Assim, busca-se responder, dentre outras, as seguintes perguntas: (i) qual deve ser a forma de exteriorização dos atos administrativos do Instituto que tenham por objetivo estabelecer obrigações para particulares, dispor sobre o funcionamento de seus órgãos, delegar atribuições etc. (ii) quais atos devem ser necessariamente encaminhados para publicação no Diário Oficial do Estado? (iii) quais são as possibilidades de delegação de competências pelo Conselho Diretor?

A questão em pauta diz respeito à tipologia (forma e conteúdo) dos atos administrativos a serem baixados pelo INEA, discussão gerada pela prática consagrada na cultura da Administração Pública brasileira em utilizar indiscriminadamente diversas espécies de atos sem a necessária correspondência ou coerência com o conteúdo dos mesmos.

Esta recém criada autarquia vive o desafio da unificação das três distintas agendas ambientais, com a criação de um Conselho Diretor, Diretorias diversas, Procuradoria, Ouvidoria e Corregedoria, aos quais competem importantes atribuições em matéria ambiental.

Mais de que uma simples fusão, o INEA nasceu inspirado por uma moderna legislação e novos ideais de gestão, com vistas à eficiência e efetividade na proteção do meio ambiente. Por tais motivos, reclama novos institutos compatíveis com a agilidade, eficiência e especialização que precisa ter para cumprir sua missão constitucional.

Entende esta Procuradoria que, considerando a natureza autárquica (sob regime especial) deste Instituto e com vistas a iniciar sua trajetória livre das indefinições do passado, merecem ser definidos e sistematizados os meios e formas técnicos para a exteriorização das normas e demais atos do INEA.

Nessa linha, faz-se mister analisar em que extensão o Instituto está vinculado, enquanto autarquia submetida a regime especial, às disposições dos Decretos Estaduais

* Este parecer contou com a imprescindível colaboração dos assessores Daniel Cortez de Souza Pereira e Pedro Urvello Saavedra Avzarede, ambos lotados na Procuradoria do INEA.

n.º 28.169/2001 e 31.896/2002. Passa esta Procuradoria a se manifestar acerca da consulta formulada.

II - Das classificações e das espécies dos atos administrativos

Primeiramente, deve-se esclarecer que as classificações dos atos administrativos apresentadas pela doutrina divergem geralmente em função do critério utilizado para identificá-los e agrupá-los e também em função da nomenclatura utilizada.

Não obstante a diversidade de critérios e nomenclaturas utilizados, a doutrina tende a adotar, em maior ou menor medida, a classificação pioneira proposta pelo professor Hely Lopes Meirelles¹, que distinguia os atos, “quanto aos seus destinatários, em atos gerais e individuais; quanto ao seu alcance, em atos internos e externos; quanto ao seu objeto, em atos de império, de gestão e de expediente”.

Já Diogo de Figueiredo Moreira Neto² apresenta quatorze critérios classificatórios possíveis e entendidos por ele como relevantes para, depois, utilizar o critério misto e a classificação proposta por Hely Lopes Meirelles. Destacam-se os seguintes critérios adotados pelo professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

(1) Critério da natureza da relação – que divide os atos entre os que formalizam relações de subordinação entre a administração e os administrados (de relação) e os que formalizam relações de coordenação no âmbito da Administração (de gestão). Como exemplo de ato de relação pode-se citar um decreto expropriatório e como exemplo de ato de gestão um contrato de concessão de serviço público.

(2) Critério da originalidade do objeto – segundo o qual os atos podem ser primários (definidores de certa relação jurídica) ou secundários (que possuem como objetivo alterar - ou mesmo disciplinar - o objeto do ato administrativo anterior).

(3) Critério relacional do objeto – segundo o qual os atos podem ser isolados ou articulados, sendo que os últimos dependem de outros anteriores ou posteriores, pressupondo a existência de um procedimento.

(4) Critério da extensão dos efeitos – segundo o qual os atos podem ser divididos em *ato regra* (possuidor de caráter geral e abstrato), *ato condição* (possuidor simultaneamente de caráter objetivo e subjetivo) e *ato subjetivo* (com efeitos concentrados em determinada pessoa).

Outro critério fundamental refere-se ao âmbito de produção dos efeitos de determinado ato administrativo. Diferenciam-se os atos que produzem efeitos apenas no interior da administração daqueles que atingem o patrimônio jurídico dos particulares ou administrados. “*Fala-se em atos administrativos internos e externos, conforme sejam destinados a produzir efeitos apenas sobre os órgãos integrantes da Administração Pública ou não*”³.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 163.

² NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 146 a 156.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 285.

A inexistência de uma regulamentação geral acerca das formas de exteriorização dos atos administrativos é destacada pela doutrina como razão principal das divergências de opinião quanto ao nome a ser atribuído a cada instrumento e seu conteúdo, bem como na prática do direito positivo brasileiro.

No Estado do Rio de Janeiro, o Decreto 28.169 de 22 de abril de 2001, “*considerando a necessidade de se uniformizar e simplificar a elaboração dos atos administrativos praticados no exercício da função pública*”, aprovou o Manual de Redação Oficial do Poder Executivo estadual. Nos termos do referido decreto estadual, as autoridades e os agentes públicos⁴ deverão observar as orientações de tal manual, sendo vedada a utilização dos atos nele previstos com finalidades diversas.

Outro Decreto Estadual, o de n.º 31.896, de 20 de setembro de 2002, também dispõe sobre a uniformização dos atos oficiais do Estado do Rio de Janeiro. Este decreto, contudo, não revoga expressamente o anterior e nem trata de toda a matéria vista naquele de maneira diversa, coexistindo ambos os decretos.

Não obstante a existência de tais diplomas, entende esta Procuradoria que sua aplicação a este Instituto deve ser sopesada com sua natureza autárquica especial.

II.1 – Da autonomia da autarquia especial

A Lei Estadual n.º 5.101/2007 garantiu ao Instituto Estadual do Ambiente - INEA o regime autárquico especial e o vinculou à Secretaria de Estado do Ambiente (SEA). Tal regime está previsto no artigo 2º da referida lei e detalhado no parágrafo segundo do mesmo artigo, transcrito a seguir: “*a natureza de autarquia especial conferida ao Instituto é caracterizada por autonomia administrativa, financeira e patrimonial, assegurando-se-lhe, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência*”.

Em estudo específico acerca da autonomia das instituições de ensino superior, Alexandre dos Santos de Aragão, após trazer o histórico dos conceitos de soberania e autonomia e explicar os diversos graus de manifestação desta última, conclui que “*na ausência de limites explícitos ou implícitos, o termo autonomia deve ser considerado em seu sentido geral e comum, coincidente com a sua etimologia e história*”⁵⁻⁶. Para o doutrinador a autonomia em sentido geral compreende:

“Auto-organização: poder de editar os próprios atos constitutivos, instituindo os órgãos supremos de direção;

Auto-governo: poder de escolha dos próprios dirigentes e a possibilidade de editar normas de conduta da entidade e de seus membros;

Auto-administração: capacidade de dar execução própria às normas vigentes e de buscar a realização dos objetivos da entidade”.

⁴ Cumpre destacar a amplitude do conceito de agente público. A título de ilustração do conceito cabe reproduzir o artigo 2º da Lei Federal n.º 8.429/1992, que trata dos atos de improbidade administrativa: “*reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior*”. O artigo 1º do mesmo diploma não faz menção expressa às autarquias.

⁵ ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. Autonomia universitária no Estado contemporâneo e no direito positivo brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 24.

⁶ Em sentido contrário, José dos Santos Carvalho Filho leciona que, “*enquanto a autonomia é própria do Estado, a autarquia é apenas uma pessoa administrativa criada pelo Estado*” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lúmen Jurídica, 2008, p. 439).

⁷ Idem.

Certamente, a autarquia *não* possui a mesma autonomia de um ente federado. Contudo, não se pode negar o fato de que, por possuir personalidade jurídica própria e externa em relação ao Estado, possui a figura da autarquia certo grau de autonomia, vale dizer, certa capacidade de auto-organizar-se, governar-se e administrar-se.

De acordo com a doutrina de Marcos Juruena Villela Souto⁸, “a *personalidade jurídica distinta da administração direta implica na outorga de autonomia para o seu funcionamento, o que exige patrimônio, receitas e regime de pessoal próprios*”.

Em obra sobre as Agências Reguladoras, Alexandre Santos de Aragão observa:

“que a mera criação de autarquia ou de qualquer outra espécie de ente da Administração Indireta, sem que possua um grau razoável de autonomia para desenvolver suas atribuições, não torna o seu desempenho mais ágil e eficiente, não as caracterizando como entidades descentralizadas em sentido material, ou seja, efetivo, verdadeiro, constituindo, outrossim, entidades apenas formalmente descentralizadas”⁹.

Em igual diapasão é a acertada doutrina de Celso Antonio Bandeira de Mello: “sendo, como são, pessoas jurídicas, as autarquias gozam de liberdade administrativa nos limites da lei que as criou; não são subordinadas a órgão algum do Estado, mas apenas controladas, como adiante melhor se esclarece”¹⁰. Igual é a conclusão de Diógenes Gasparini ao comentar a autonomia das autarquias federais: “notório que não se subordinam hierarquicamente à Administração Pública que as criou, embora coloquem-se, naturalmente, sob a supervisão ministerial, conforme determinado pelo art. 19 do Decreto-Lei Federal n.º 200/67”¹¹.

Ao comentar sobre a autonomia das autarquias federais, Celso Antonio Bandeira de Mello esclarece o sentido do controle a que estão submetidas.

“São objetivos desse controle ou ‘supervisão’ assegurar o cumprimento dos objetivos fixados em seu ato de criação; harmonizar sua atuação com a política e a programação do governo no correspondente setor de atividade; zelar pela obtenção de eficiência administrativa e pelo asseguramento de sua autonomia administrativa, operacional e financeira. Para cumprir tais propósitos, é de autonomia ministerial designar os dirigentes da entidade; receber sistematicamente relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que lhe permitam acompanhar as atividades da entidade e a execução de seu orçamento programa, bem como da programação financeira aprovada pelo Governo; aprovar-lhe a proposta de orçamento-programa e programação financeira; aprovar balanços, balancetes e relatórios; fixar as despesas de pessoal e de administração; fixar critérios para gasto com publicidade e divulgação; realizar auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade; e, finalmente, nela efetivar intervenção caso o interesse público o requeira”¹².

⁸ SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 237.

⁹ ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. *Agências Reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 272.

¹⁰ Mello, Celso Antonio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 147.

¹¹ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 317.

¹² MELLO, Celso Antonio Bandeira de Mello. *Ob. cit.*, p. 148.

Por fim, cabe trazer à lume as didáticas lições do professor Toshio Mukai:

“As autarquias são entes administrativos autônomos com personalidade jurídica de direito público, criadas por lei, com patrimônio próprio e atribuições típicas do Estado. Não possuem autonomia política, isto é, o poder de editar suas próprias leis. Autonomia política somente têm a União, o Estado-Membro, o Município, dada pela Constituição. As autarquias possuem apenas autonomia administrativa ou auto-administração; administram-se a si mesmas sob controle meramente legal das entidades que as criaram, exercido sob a forma de correção finalística do serviço autárquico. Não há subordinação hierárquica com a entidade a que pertencem, apenas vinculação, que justifica o referido controle legal”¹³.

Após o exame da melhor doutrina, pode-se concluir sobre a autonomia das autarquias: (i) que esta é mitigada, não podendo ser comparada com aquela característica dos entes federativos, prevista na constituição¹⁴; (ii) que a autonomia característica das autarquias lhes submete apenas à supervisão e ao controle do ente que a criou, *não havendo, frise-se, relação de subordinação hierárquica*.

No caso do Instituto Estadual do Ambiente, o controle finalístico da autarquia – supervisão responsável pela mitigação de sua autonomia – decorre de previsão expressa no art. 5º, XVI, da Lei Estadual n.º 5.101/2007, que impõe sua obrigação em “enviar o relatório anual de suas atividades à Secretaria de Estado do Ambiente – SEA e, por intermédio da Chefia do Poder Executivo, à Assembléia Legislativa do Estado”.

A Lei Estadual n.º 5.101/2007 previu ainda a aprovação do Regulamento do INEA pelo Governador do Estado e atribuiu à SEA a avaliação das propostas de orçamento a serem submetidas pelo Instituto. Além disso, compete ao Governador escolher os membros do Conselho Diretor do INEA, órgão máximo da entidade¹⁵.

Considerando que o Regulamento do INEA já foi aprovado pelo Decreto n.º 41.628/2009, o controle finalístico da Administração Direta que restringe a autonomia da autarquia pode ser atualmente resumido por três aspectos: (i) relatório anual de atividades – o qual não precisa ser aprovado, mas tão-somente enviado; (ii) aprovação do orçamento do Instituto; e (iii) nomeação de seus dirigentes.

Já no que tange especificamente ao exercício de suas atribuições, ressalte-se, não há nenhum controle direto. Portanto, resta esclarecer dois pontos: (i) a vinculação da autarquia aos decretos estaduais autônomos; e (ii) a extensão do poder normativo do instituto na omissão de decreto estadual executivo e de normas técnicas editadas por órgãos colegiados.

Alexandre dos Santos de Aragão, em trabalho acerca das agências reguladoras, as conceitua como “*autarquias de regime especial, dotadas de considerável autonomia frente à Administração centralizada, incumbidas do exercício de funções regulatórias e dirigidas por colegiado cujos membros são nomeados por prazo determinado pelo Presidente da República, após prévia aprovação pelo Senado, vedada a exoneração ad nutum*”¹⁶.

¹³ MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo Sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 31.

¹⁴ CRFB, artigo 18.

¹⁵ Lei Estadual n.º 5.101/2007, artigos 4º, 5º, e 11.

¹⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Ob. cit.*, p. 275.

Embora o conceito acima visto tenha sido elaborado a partir das agências reguladoras criadas em âmbito federal, o núcleo descritivo deste conceito reside, precisamente, na direção da entidade autárquica por colegiado nomeado por prazo determinado e não exonerável a qualquer momento pelo chefe do Poder Executivo.

Depreende-se da leitura da Lei Estadual n.º 5.101/2007 que, embora seja o INEA autarquia submetida a regime especial, não se trata de agência reguladora, já que este conceito importa, ao menos no panorama brasileiro, na existência de independência administrativa (ou autonomia administrativa reforçada), caracterizada pela existência mandato fixo para os dirigentes da entidade, o que lhes confere, após a nomeação, certa estabilidade, ausente no caso específico deste Instituto¹⁷.

O que aproxima o INEA das agências reguladoras é o fato de que ambas se manifestam em um movimento específico de reforma da Administração Pública. Nesse sentido é específica a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹⁸:

Assim é que a descentralização autárquica, depois de um certo declínio, ressurgiu, restaurada, como a melhor solução encontrada para conciliar a atuação típica de Estado, no exercício de manifestações imperativas, de regulação e de controle, que demandam personalidade jurídica de direito público, com certa flexibilidade negocial, que é proporcionada por uma ampliação da autonomia administrativa e financeira, pelo afastamento das burocracias típicas da administração direta e, sobretudo, como se exporá, pelo relativo isolamento de suas atividades administrativas em relação à arena político-partidária.

A autonomia funcional do INEA é matizada devido à repartição das competências licenciatória e decisória com a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA), admitida na Lei Estadual n.º 5.101/2007¹⁹ e confirmada com a edição do Decreto Estadual n.º 41.628/2009²⁰.

Aqui merece destaque o fato de que o decreto estadual previu, inclusive, o recurso administrativo para a CECA de decisões proferidas pelo Conselho Diretor do INEA. Ainda, no caso de decisão tomada pela CECA que indefira pedidos de expedição de licença ambiental, a lei e o decreto acima aludidos estabeleceram o recurso para o

¹⁷ Vide, nesse sentido, dentre outros, CARVALHO FILHO, José dos Santos, Ob. cit., p. 456. No mesmo sentido, Marçal Justen Filho: “trata-se de autarquia especial, o que significa que a lei instituidora prevê algumas peculiaridades no regime jurídico aplicável à entidade, propiciando uma margem de autonomia jurídica que não se encontra na maior parte das entidades autárquicas. Isso envolve a redução do grau de subordinação da entidade em face da Administração Direta. Há um regime especial de investidura e dimensão dos administradores das agências, os quais são providos em cargos em comissão por prazo certo e sujeitos à demissão apenas em virtude de prática de atos irregulares” (JUSTEN FILHO, Marçal, Ob. cit., p. 554). Em idêntica linha, vide Gustavo Binbenbojm (Uma teoria do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 251-252).

¹⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Agências Reguladoras (descentralização e deslegalização)*, in *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 3ª ed., 2007, p. 199.

¹⁹ Lei Estadual n.º 5.101/2007, artigo 5º, parágrafos 1º, 2º, 3º.

²⁰ Decreto Estadual n.º 41.628/2009, artigo 56: “a expedição da licença ambiental será de competência da Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA nas seguintes hipóteses: I - atividades e empreendimentos executados pelo PRÓPRIO INSTITUTO e que estejam sujeitos ao licenciamento ambiental; II - licença de atividades e empreendimentos previstos nos incisos III, V e XII do art. 1º

Secretario de Estado do Ambiente²¹.

Outro aspecto que reforça a tese de não ser o INEA uma agência reguladora é o fato de sua *competência normativa* estar subordinada aos órgãos colegiados vinculados à Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), principalmente à Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA) e ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI)²².

Não obstante essa mitigação, fato é que o INEA possui capacidade normativa outorgada pela Lei Estadual n.º 5.101/2007, precisamente nos artigos 5º, inciso III e 9º, inciso II. De acordo com estes dispositivos, compete ao instituto, por meio de seu Conselho Diretor, “expedir normas regulamentares sobre as matérias de sua competência, respeitadas as competências dos órgãos de deliberação coletiva vinculados à Secretaria de Estado do Ambiente, em especial o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e a Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA”.

Essa previsão legal decorre da aplicação ao INEA, em certa medida, os mesmos fundamentos que ensejam o poder normativo das agências reguladoras. Até porque não é a existência de agência reguladora que justifica o poder normativo, e sim o contrário; vale dizer, é exatamente a necessidade de que determinados segmentos da economia fossem regulados – tanto em ordem administrativa como normativa – que ensejou a criação de autarquias regulatórias independentes.

No caso do INEA, a criação do instituto representou a reunião das atribuições das três extintas fundações estaduais (FEEMA, SERLA e IEF). Não há dúvidas que a criação da pessoa jurídica com relativo afastamento das influências políticas da Administração Pública Direta fundamenta o exercício de atribuições com maior grau de autonomia.

Não é o caso aqui de dissertar sobre a questão da legitimidade democrática das agências reguladoras e das autarquias especiais em geral, razão pela qual se dará enfoque à matéria em pauta, qual seja, o poder normativo-administrativo.

II.2 – Da função normativa

O poder normativo das autarquias sob o regime especial se justifica pela *descentralização normativa* do poder regulador, conferido, em regra, ao chefe do poder executivo e passível de ser conferido por lei a outras autoridades e entidades integrantes da Administração Pública.

A doutrina, de um modo geral, não restringe o exercício do poder regulamentar ao chefe do Poder Executivo. Entretanto, há muito San Tiago Dantas²³ já apontava que o poder regulamentar também era exercido não apenas pelo Presidente da República, mas por órgãos do Executivo e da Administração Direta. Na mesma linha, a concepção de

da Lei n.º 1.356, de 03 de outubro de 1988; III - LICENÇA PRÉVIA de atividades e empreendimentos previstos nos incisos I, II, IV, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XIV, XV e XVI do art. 1º da Lei n.º 1.356, de 03 de outubro de 1988”. Cumprir destacar que, nos casos em que o licenciamento for integralmente de competência da CECA (artigo, 56, incisos I e II) o recurso das decisões que neguem pedidos de licença será julgado pelo Secretário de Estado do Ambiente, conforme o artigo 59, inciso III do referido decreto.

²¹ Decreto Estadual n.º 41.628/2009, artigo 63: “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: (...) II - pela CECA, no caso das decisões proferidas pelo Conselho Diretor. No mesmo sentido prevê o artigo 59, inciso II: “da decisão administrativa que indeferir o pedido de licenciamento caberá um único recurso, no prazo de 15 dias, que será apreciado e decidido: (...) II - pela CECA, nas decisões proferidas pelo Conselho Diretor; (...)”.

²² Lei Estadual n.º 5.101/2007, artigo 5º, inciso III.

²³ DANTAS, San Tiago. *Poder Regulamentar das Autarquias*, in *Problemas de Direito Positivo*. Rio de Janeiro: Forense, 2ª ed., 2004, pp. 203/204.

distintas fontes de normas gerais e abstratas não afronta a separação de Poderes, como esclarece Carlos Ari Sunfeld²⁴:

Será verdade, como temem alguns, que a agência reguladora é necessariamente uma usurpadora da função legislativa? Não. Nos novos tempos, o Poder Legislativo faz o que sempre fez: edita lei, freqüentemente com alto grau de abstração e generalidade. Só que, segundo os novos padrões da sociedade, agora essas normas não bastam, sendo preciso normas diretas para tratar das especificidades, realizar o planejamento dos setores, viabilizar a intervenção do Estado em garantia do cumprimento ou a realização daqueles valores: *proteção ao meio ambiente* e do consumidor, busca do desenvolvimento nacional, expansão das telecomunicações nacionais, controle sobre o poder econômico – enfim, todos esses que hoje consideramos fundamentais e cuja persecução exigimos do Estado. É isso que justificou a atribuição de poder normativo para as agências, o qual não exclui o poder de legislar que conhecemos, mas significa, sim, o aprofundamento da atuação normativa do Estado.

Analisando o tema sob o enfoque das agências reguladoras, leciona Alexandre Santos de Aragão que “a necessidade de descentralização normativa, principalmente de natureza técnica, é a razão de ser das entidades reguladoras independentes, ao que podemos acrescentar o dado de a competência normativa, abstrata ou concreta, integrar o próprio conceito de regulação”²⁵.

Na mesma linha é a lição de José dos Santos Carvalho Filho: “o critério para a instituição de pessoas da Administração Indireta com vistas ao desempenho de funções descentralizadas é de ordem administrativa. Com efeito, o Estado é o exclusivo juiz da conveniência e da oportunidade em que deve ser descentralizada esta ou aquela atividade e, em consequência, criada ou extinta entidade vinculada”²⁶.

Ocorre que a descentralização normativa não é exclusiva às agências reguladoras. O constitucionalista Carlos Roberto de Siqueira Castro faz alusão à proliferação de atos-regras²⁷ gerados pelos inúmeros agentes da Administração Pública, que expressam um poder regulamentar difuso na burocracia estatal. Ressalte-se que não se trata de inovação no ordenamento jurídico - com a criação de obrigações antes inexistentes, uma vez que já existe previsão em lei das matérias que podem ser reguladas pelas agências ou autarquias e dos limites de tal disciplina normativa.

Trata-se de uma particularidade do motivo que acarreta a própria criação da autarquia especial, como ressalta Diogo de Figueiredo Moreira Neto²⁸.

Como, em princípio, não se fazia a necessária e nítida diferença entre as matérias que exigem escolhas político-administrativas e as matérias que devam prevalecer as escolhas técnicas, a competência legislativa dos parlamentos, que tradicionalmente sempre lhes foi privativa, na linha do postulado da separação dos Poderes, se exerceu,

de início, integral e indiferenciadamente sobre ambas. Somente com o tempo e o reconhecimento da necessidade de se fazer a distinção, até mesmo para evitar que decisões técnicas ficassem cristalizadas em lei e se tornassem rapidamente obsoletas, é que se desenvolveu a solução das *delegações legislativas*.

Tal efeito encontra relação direta com a *eficiência administrativa*, que representa um princípio em evidente ascensão com o Estado Democrático de Direito. Vale colacionar uma vez mais as lições de Diogo de Figueiredo Moreira Neto²⁹:

Presumidamente, toda ação, seja pública ou privada, deve ser *eficiente*, de outro modo não atingirá o resultado que dela se espera. Mas este logro de resultados, que até certo ponto possa ser meramente *dispositivo* na gestão privada de interesses, é rigorosamente *mandatório*, quando referido à gestão de interesses públicos pelo Estado.

Em razão dessa distinção, a *eficiência* na condução dos interesses públicos merece não apenas ser constitucionalmente enunciada, como de fato o é (art. 37, CF), mas ser interpretada como um *mandamento constitucional inafastável*, de modo que o *devido processo legal*, por meio do qual se que realiza a gestão pública, a aparelhe com os meios técnicos (tais como índices, parâmetros, prazos, verificações etc.) necessários para que ela venha a ser controlada em todas suas fases, *até a efetiva realização dos resultados*.

Outro fundamento da atividade normativa descentralizada é o da *especialização*, segundo o qual o ordenamento reconhece que a entidade especializada apresenta notório conhecimento técnico sobre o segmento em que atua. Não pode ser cobrado do legislador profundidade sobre todos os aspectos da vida moderna que atendam aos interesses da coletividade. Portanto, a medida mais eficiente é a de atribuir o poder de explicitar as obrigações genéricas contidas na lei a que tem esse conhecimento.

Cumpra aqui citar a doutrina de Marcos Juruena Villela Souto.

“Em síntese, a lei deve refletir a expressão da vontade geral, não sendo sede para definições que cabem à doutrina e ao intérprete, mormente quando envolvidos conhecimentos técnicos e científicos, que devem ser emanados de pessoas, físicas ou jurídicas, dotadas de formação e competência para tanto. Daí ter se cunhado a doutrina da deslegalização, que nada mais é que o reconhecimento da necessidade da edição de normas de segundo grau, que não criam direitos ou obrigações, mas, apenas, se limitam a orientar tecnicamente o cumprimento de tais comandos, por meio de autoridades técnicas”³⁰.

Em última análise, constata-se que a vinculação de normas técnicas por lei não atenderia ao interesse público da melhor maneira possível, de sorte que os princípios da descentralização, da eficiência e da especialização, motivaram a atribuição de editar normas técnicas às agências reguladoras, bem como a esta autarquia estadual ambiental.

II.3 – Da submissão do INEA ao poder regulamentar do Estado

A hipótese mais comum de edição de decretos estaduais diz respeito ao exercício do *poder regulamentar*, que tem por objetivo tornar específico conteúdo de lei a ponto de permitir sua correta execução. De acordo com a doutrina de José dos Santos Carvalho

²⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. *Introdução às agências reguladoras*, in Direito Administrativo Econômico. Carlos Ari Sunfeld (Org.), São Paulo: Malheiros, 2000, p. 27. Grifado.

²⁵ ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. Ob. cit., p. 381.

²⁶ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009, p.435.

²⁷ Expressão cunhada por CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. O Congresso Nacional e as delegações legislativas. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 105-121.

²⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Agências Reguladoras (descentralização e deslegalização)*, in *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 3ª ed., 2007, p. 214. Grifado pelo autor.

²⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro Paradigmas do Direito Pós-Moderno: Legitimidade; Finalidade; Eficiência; Resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 126. Grifado pelo autor.

³⁰ SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Estadual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 101.

Filho³¹ o poder regulamentar “*é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir sua aplicação*”.

Pouco preciso é o conteúdo do regulamento do ordenamento jurídico pátrio, previsto na Constituição Federal no artigo 84, inciso IV, segundo o qual compete ao Presidente da República, privativamente, “*sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*”.

Coube a doutrina elucidar a questão. Celso Antonio Bandeira de Mello registra em seu estudo sobre o tema os três possíveis conteúdos dos regulamentos: (i) o estabelecimento de um procedimento a ser observado pelos órgãos integrantes da Administração para dar cumprimento às disposições legais; (ii) a operacionalização técnica dos conceitos da lei; e (iii) o desdobramento analítico de conceitos sintéticos trazidos na lei³².

Destaca Marçal Justen Filho³³ que, por óbvio, não pode ser objeto do decreto executivo a mera repetição do disposto na lei, pois, se assim o fosse, nenhuma seria a utilidade da previsão constitucional e, conseqüentemente, do instituto do regulamento.

Já no que diz respeito aos requisitos, a existência de um regulamento pressupõe, como bem ressalta Celso Antonio Bandeira de Mello³⁴: (i) a necessidade de atuação da Administração para dar cumprimento ao disposto em lei; e (ii) a existência de alguma esfera de discricionariedade.

Observados esses pressupostos de existência, deve o regulamento trazer em seu conteúdo: (i) o estabelecimento de procedimento a ser observado pela Administração Pública para sua execução de lei; (ii) a densificação de conceitos técnicos definidos de maneira ampla em lei; e (iii) o desdobramento analítico de conceitos sintéticos trazidos em lei.

Trazidos à baila os principais aspectos do regulamento executivo, pode-se concluir que o INEA está vinculado aos decretos expedidos com base no poder regulamentar do Governo do Estado do Rio de Janeiro, sempre que alguma lei: (i) exigir sua regulamentação por decreto do Governador do Estado; e (ii) necessitar a atuação da Administração Estadual em matéria ambiental para que seja fielmente executada, importando na existência de certa discricionariedade.

Desta forma, fica claro que a edição de normas técnicas por parte do INEA fica subordinada não somente às leis estaduais em matéria ambiental, mas também aos respectivos regulamentos executivos expedidos por meio de decretos do Governador do Estado do Rio de Janeiro^{35 36 37}.

³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. cit., p. 52.

³² Mello, Celso Antonio Bandeira. Ob. cit., p. 343-347.

³³ JUSTEN FILHO, Marçal. Ob. cit., p. 118.

³⁴ Mello, Celso Antonio Bandeira. Ob. cit., p. 334.

³⁵ Registre-se que parte da doutrina inclui os atos regulatórios expedidos por autarquias como espécies de regulamentos. Nessa linha é a doutrina de Gustavo Binbenojm, que não concorda com a subordinação dos primeiros aos últimos (Ob. cit., p. 154).

³⁶ Nesse sentido, o Superior Tribunal Federal, ao analisar a possibilidade de a ANATEL de editar atos normativos, considerou que esta está sujeita às disposições legais e regulamentares pertinentes à área de atuação da autarquia. Trata-se da Medida Cautelar em Ação Direta de Constitucionalidade n.º 1.668/DF, relatada pelo Ministro Marco Aurélio e julgada pelo Pleno em 20/08/1998. Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em 31/03/2009. Reproduz-se parte da ementa do julgado abaixo: “O Tribunal, por votação unânime, não conheceu da ação direta, quanto aos arts. 8º e 9º, da Lei n.º 9.472, de 16/07/1997. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, apreciando normas inscritas na Lei n.º 9.472, de 16/07/1997, resolveu: (...) 3 deferir, em parte, o pedido de medida cautelar, para: a) quanto aos incisos IV e X, do art. 19, sem redução de texto, dar-lhes interpretação conforme à Constituição Federal, com o objetivo de fixar exegese segundo a qual a competência da Agência Nacional de Telecomunicações para expedir normas subordinada-se aos preceitos legais e regulamentares que regem outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado, vencido o Min. Moreira Alves, que o indeferia (...).”

³⁷ Cumpre destacar que, hodiernamente, a boa doutrina endossa o entendimento no sentido da

II.4 – Deslegalização, especialidade e forma dos atos do INEA

Tendo em vista a natureza autárquica e o regime especial a que está submetido o Instituto Estadual do Ambiente, entende esta Procuradoria que a aplicação dos Decretos Estaduais n.º 28.169/2001 e 31.896/2002 deve ser, neste caso específico, sopesada. Isto porque, como visto acima, a organização dos atos e formas a serem adotadas pelo Instituto está inserida no escopo de sua autonomia administrativa conferida por lei.

Ademais, o poder normativo relativo à área de atuação específica do INEA decorre do fenômeno da deslegalização e abrange também a disposição sobre a forma de expedição desses atos, haja vista não existir qualquer limitação neste ponto feita pela Lei Estadual n.º 5.101/2007.

Para José dos Santos de Aragão, “*a deslegalização é um instituto umbilicalmente ligado à atribuição, mormente na seara econômica, de largos poderes normativos a órgãos ou entidades da Administração Pública*”³⁸. Ao tratar do Poder Regulamentar da Administração Pública, assim disserta o professor José dos Santos Carvalho Filho sobre o referido fenômeno:

“Modernamente, contudo, em virtude da crescente complexidade das atividades técnicas da Administração, passou a aceitar-se nos sistemas normativos, originariamente na França, o fenômeno da *deslegalização*, pelo qual a competência para regular certas matérias se transfere da lei (ou ato análogo) para outras fontes normativas por autorização do próprio legislador: a normatização sai do domínio da lei (*domaine de la loi*) para o domínio de ato regulamentar (*domaine de l'ordonnance*). O fundamento não é difícil de conceber: incapaz de criar a regulamentação sobre algumas matérias de alta complexidade técnica, o próprio Legislativo delega ao órgão ou à pessoa administrativa a função de instituí-la, valendo-se dos especialistas e técnicos que melhor podem dispor sobre tais assuntos”³⁹.

Segundo as lições de Marçal Justen Filho:

“Na origem, a deslegalização se destinava a promover a sistematização de setores em que a disciplina legislativa era arcaica

possibilidade da edição de regulamentos autônomos, com fundamento de validade diretamente na própria Constituição, já que esta, quando prescreve os fins a serem atingidos, prevê também implicitamente os meios necessários para tanto (teoria dos poderes implícitos). Tais regulamentos dão concretude a comandos constitucionais, notadamente a princípios, que contêm um grau maior de abstração. Por outro lado, a afirmação de que os regulamentos não podem inovar na ordem jurídica é uma inverdade, pois, caso contrário, seriam absolutamente desnecessários. Nesse sentido vide, dentre outros, Gustavo Binbenojm (Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 160-171).

³⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2ª edição, 2006, p. 418.

³⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 21ª ed., 2009, p. 54, grifos no original.

e complexa. Assim, a autoridade administrativa poderia explicitar os dispositivos legais revogados e aqueles em vigor. Com o passar do tempo, começou-se a praticar a transferência para a Administração Pública de poderes para, por meio de atos administrativos, promover a revogação de dispositivos legais e a edição de novas regras – presumivelmente mais adequadas e compatíveis com a evolução dos tempos⁴⁰.

No que se refere à seara ambiental, esta caracteriza-se pela notória e crescente especialização e pela constante atualização dos conhecimentos técnicos necessários à correta gestão do meio ambiente. Não por acaso, o Governo do Estado do Rio de Janeiro resolveu unificar as agendas das antigas fundações estaduais em uma autarquia com poder normativo reconhecido por sua lei criadora.

Nessa linha, a Lei Estadual n.º 5.101, de 2007, além de prever uma autonomia reforçada e conferir o regime autárquico especial ao Instituto Estadual do Ambiente, atribuiu-lhe a aptidão de expedir normas regulamentares sobre as matérias de sua competência (art. 5º, III).

No que diz respeito às normas internas do Instituto, a mesma lei estadual previu que competiria ao INEA, por meio do Conselho Diretor (CONDIR), aprovar seu regimento interno (art. 5º, XIV e art. 9º, III). O Decreto Estadual n.º 41.628/2009, ao tratar da matéria, estabeleceu o quorum de 6 diretores para a aprovação e modificação do regimento interno (art. 10).

Já de acordo com o artigo n.º 66 do referido decreto, “*O Regimento Interno, que deverá ser elaborado e aprovado até o dia 31 de julho de 2009, definirá o detalhamento dos órgãos integrantes de sua estrutura organizacional, assim como as competências das respectivas unidades e as atribuições de seus diretores*”, podendo, ainda “*criar divisões, núcleos, setores, assessorias e departamentos dos órgãos do Instituto, repartindo suas atribuições e estabelecendo a lotação de seus respectivos servidores*”.

Em assim sendo, entende esta procuradoria que, existindo o poder normativo conferido ao INEA, reconhecido tanto pela Lei Estadual n.º 5.101/2007 quanto pelo Decreto Estadual n.º 41.628/2009, a edição de normas internas disciplinando a forma dos atos a serem adotados, por serem normas específicas, afasta, no caso concreto, as previsões gerais dos decretos estaduais acima aludidos.

A autonomia do Instituto Estadual do Ambiente em regulamentar a forma e conteúdo dos atos administrativos internos, sejam eles ordinatórios ou normativos, pode, ainda, ser abalizada na Teoria Ordenamental dos publicistas italianos Santi Romano e de Massimo Severo Giannini⁴¹.

A necessidade de repartir a administração pública em ordenamentos setoriais decorre da transformação por que passa o Estado como um todo. Com a emergência do estado pluralista, não é mais possível atuar sem conhecimentos técnicos específicos para responder com eficiência e celeridade às demandas da coletividade multifacetária.

A rigor, a atividade desempenhada pela autarquia ambiental está compreendida em um subsistema que representa uma fração do ordenamento jurídico que se pauta por institutos, princípios e estruturas hierárquicas próprias do setor. A especialização técnica desse aparato administrativo faz com que a Administração Pública adquira uma especial autonomia em normatizar as questões atinentes aos instrumentos relacionados à política ambiental do Estado.

Vale citar a lição de Santi Romano sobre os ordenamentos setoriais:

A cada órgão ou entidade do Estado, ou compreensivamente, a um Poder diverso daquele Legislativo, especialmente ao Poder Executivo, pode ser atribuída uma particular autonomia, ou seja, a capacidade de dar-se um ordenamento jurídico próprio. É desta forma que, fundamental e principalmente, são regidos por normas que derivam de uma fonte superior e externa, ou seja, do Poder Legislativo ou de quem tenha sido excepcionalmente autorizado pela Constituição a substituí-lo, mas, em parte, também são regidos por normas próprias, que têm origem na sua própria vontade e que naturalmente possuem um âmbito e uma eficácia mais restrita e subordinada àquela das primeiras⁴².

Da leitura da lei estadual n.º 5.101/2007 e do Decreto Estadual n.º 41.628/2009 depreende-se que foi conferido ao INEA competência para a edição de normas técnicas e, ainda, a competência de auto-organização por meio do *regimento interno, que deve ser prestigiado nesse sentido*.

Neste diapasão, até que seja aprovado o regimento interno, os atos normativos aprovados com o mesmo quórum devem ser igualmente considerados como aptos a disciplinar aspectos relativos à organização e definição de competências internas.

Dentro dessa capacidade de auto-organização do INEA deve ser entendida a capacidade de dispor sobre a uniformização de seus atos levando em conta as peculiaridades relativas às atividades exercidas pelo Instituto, sua estrutura e suas regras de competências, as exigências da legislação ambiental, etc.

Há, portanto, o reconhecimento de que as matérias técnicas, assim como sua organização administrativa, devem ser concebidas pelo próprio instituto, que detém os conhecimentos técnicos necessários para tanto, resguardados, por óbvio, a competência de órgãos deliberativos ambientais (CONEMA, CECA, CERH, dentre outros) e da Secretaria de Estado do Ambiente, assim como o espaço normativo destinado aos atos normativos em sentido próprio (leis e decretos).

Feitas essas observações, passa o presente parecer a trazer à baila as definições doutrinárias, bem como o entendimento desta Procuradoria acerca das formas mais corretas de exteriorização dos atos administrativos a serem expedidos por este Instituto.

Com o intuito de facilitar a compreensão deste parecer por parte da área técnica do instituto, consta no Anexo I quadro esquemático simplificado com as informações referentes à competência para a prática dos atos e à necessidade ou não de publicação na imprensa oficial. O anexo II deste parecer traz a Norma Administrativa NA 5.001 R-0, referente à elaboração de termos de ajuste de conduta, oportunamente descritos às fls. 36.

⁴⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 117. O autor posiciona-se de forma contrária ao fenômeno da deslegalização no ordenamento pátrio pode entendê-lo incompatível com a atual ordem constitucional (idem, fls. 118).

⁴¹ Para aprofundamento do tema, vide ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2ª edição, 2006, em especial o Capítulo V.

⁴² ROMANO, Santi. *Curso de Diritto Amministrativo*, Ed. CEDAM, Padova, 1937, pp. 45 e 46, *apud* ARAGÃO, Alexandre Santos de. Ob. cit., p. 191.

Certidão

Definições da Doutrina

O direito dos cidadãos de solicitarem e obterem certidões da Administração foi elevado à garantia constitucional, constando do artigo 5º, inciso XXXIV, alínea (a) segundo o qual *é a todos assegurada, independentemente do pagamento de taxas, a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal*. De acordo com a melhor doutrina de Hely Lopes:

”Certidões Administrativas são cópias ou fotocópias fiéis e autenticadas de atos ou fatos constantes de processo, livro ou documento que se encontre nas repartições públicas. Podem ser de inteiro teor ou resumidas, desde que expressem fielmente o que se contém no original de onde foram extraídas”⁴³.

Conclusão quanto à utilização de Certidões pelo INEA:

Propõe esta Procuradoria que as certidões sejam utilizadas pelos órgãos do INEA, sempre que seja solicitada informação disponível em autos de processos, procedimentos, cadastros, documentos e arquivos do INEA, etc. Deve ser expedida para declarar a existência ou a inexistência de ato ou fato, com o intuito de fornecer ao interessado o conhecimento acerca da existência ou inexistência de direitos e obrigações.

Comunicação Interna

Propõe esta Procuradoria que as comunicações internas sejam utilizadas pelas chefias de todos os órgãos do Instituto para comunicar fatos, solicitar informações e etc. As comunicações internas são feitas *entre repartições internas do INEA*, com o objetivo de manter a comunicação institucional.

Deliberação

Definições da Doutrina

Para Hely Lopes Meirelles:

”deliberações são atos administrativos *normativos ou decisórios* emanados de órgãos colegiados”. Ainda segundo o mesmo doutrinador, “as deliberações devem sempre obediência ao regulamento e ao regimento que houver para a organização e funcionamento do colegiado. Quando expedidas em conformidade com as normas superiores são vinculantes para a Administração e podem gerar direitos subjetivos para seus beneficiários”⁴⁴.

Para José dos Santos Carvalho Filho:

”Deliberações são atos oriundos, em regra, de órgãos colegiados, como conselhos, comissões, tribunais

⁴³ Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 175.

⁴⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit., p. 183.

⁴⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. cit., p. 130.

administrativos, etc. Normalmente representam a vontade de seus componentes e se caracterizam como atos simples coletivos”⁴⁵. Segundo a Deliberação CVM n.º 01, de 23 de fevereiro de 1978, o instrumento da deliberação serve “*para consubstanciar todos os atos do Colegiado que constituam competência específica do mesmo nos termos do Regimento Interno*”.

Conclusão quanto à utilização de Deliberações pelo INEA:

Propõe esta Procuradoria que as deliberações sejam utilizadas pelo Conselho Diretor do Instituto para expedir atos administrativos decisórios cujos efeitos sejam restritos a determinados administrados. Também deverão ser utilizadas para expedir atos com efeitos internos, sejam eles decisórios ou mesmo normativos internos.

Ofício

Definições da Doutrina

De acordo com Hely Lopes Meirelles:

“Ofícios são comunicações escritas que as autoridades fazem entre si, entre subalternos e superiores e entre a Administração e particulares, em caráter oficial. Os Ofícios tanto podem conter matéria administrativa quanto social”⁴⁶.

Já para Diógenes Gasparini, ofício “*é a fórmula com que os agentes públicos procedem às necessárias comunicações de caráter administrativo ou social*”⁴⁷.

Conclusão quanto à utilização de Ofícios pelo INEA:

Propõe esta Procuradoria que os ofícios sejam utilizados para comunicar fatos ou decisões do Instituto, responder requerimentos e fazer solicitações destinados a outros órgãos não pertencentes à estrutura do INEA, tais como a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, etc.

Notificação

As notificações são o meio pelo qual se deve dar ciência aos particulares determinados de *fatos ou intimações* oriundas do INEA. Neste sentido, a Lei Estadual n.º 5.101/2007 previu em seu artigo 18 *os atos de alcance particular somente produzirão efeito após a correspondente notificação*.

⁴⁶ Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 168.

⁴⁷ Ob. Cit., p. 92.

Portaria

Definições da Doutrina

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello:

“É a fórmula pela qual *autoridades* de nível inferior ao Chefe do Poder Executivo, sejam de qualquer escalão de comandos que forem, *dirigem-se a seus subordinados, transmitindo decisões de efeito interno, quer com relação ao andamento das atividades que lhes são afeitas, quer com relação à vida funcional dos servidores, ou, até mesmo, por via delas, abrem-se inquéritos, sindicâncias, processos administrativos*”⁴⁸.

Para Hely Lopes Meirelles:

“São atos administrativos internos pelos quais os chefes dos órgãos, repartições ou serviços, expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados, ou designam servidores para funções e cargos secundários”⁴⁹.

Para Diógenes Gasparini:

“É a forma pela qual as autoridades de qualquer escalão de comando, desde que inferiores ao Chefe do Executivo, expedem orientações gerais ou especiais aos respectivos subordinados ou designam servidores para o desempenho de certas funções ou, ainda, determinam a abertura de sindicância e inquérito administrativo. (...) Não se prestam, pois, a veicular medidas que possam alcançar ou obrigar particulares, embora muitas vezes isso aconteça”⁵⁰.

Conclusão quanto à utilização de Portarias pelo INEA:

Propõe esta Procuradoria que as portarias sejam usadas pelo Presidente do INEA, pelos diretores e chefes de órgãos equiparados às diretorias para disciplinar aspectos funcionais, procedimentais e disciplinares internos do Instituto, diretoria ou órgãos⁵¹. As portarias, em regra, não necessitam de publicação na imprensa oficial, ressalvados os casos em que a matéria, *em razão de disposição legal, exige tal publicidade, bem como os casos de portarias que possuam efeitos externos*. São exemplos de portarias com efeitos externos as que aprovam Instruções Técnicas (IT), que orientam a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e, assim como as que aceitam o referido estudo para análise, quando entregue pelo empreendedor de acordo com a IT em questão.

⁴⁸ Mello, Celso Antonio Bandeira de Mello. Ob. cit., p. 421.

⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit., p. 184.

⁵⁰ GASPARINI, Diógenes. Ob. cit., p. 91.

⁵¹ Artigo n.º 13 do Decreto n.º 41.628, de 2009: “a Presidência será exercida pelo Presidente, a quem incumbirá o comando hierárquico sobre todo o pessoal e o serviço do Instituto, sendo integrada por seus assessores e demais servidores, conforme dispuser o Regimento Interno”.

Resolução

Para Hely Lopes Meirelles:

“Resoluções são atos administrativos normativos expedidos pelas *autoridades do executivo* (mas não pelo chefe do executivo, que só deve expedir decretos) ou *pelos presidentes de tribunais, órgãos legislativos e colegiados administrativos, para disciplinar matéria de sua competência específica*. Por exceção admitem-se resoluções individuais”⁵².

Para José dos Santos Carvalho Filho:

“Resoluções são atos, normativos ou individuais, emanados de autoridades de elevado escalão administrativo como, por exemplo, Ministros e Secretários de Estado ou Município, ou de algumas pessoas administrativas ligadas ao Governo. Constituem matéria das resoluções todas as que se inserem na competência específica dos agentes ou pessoas jurídicas responsáveis por sua expedição”⁵³.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello: “É a fórmula pela qual se exprimem *deliberações dos órgãos colegiais*”⁵⁴.

De acordo com as lições de Diógenes Gasparini:

“É a fórmula de que se valem os *órgãos colegiados para manifestar suas deliberações em assuntos da respectiva competência* ou para dispor sobre o seu próprio funcionamento”.

Conclusão quanto à utilização de Resoluções pelo INEA:

As Resoluções devem ser utilizadas pelo Conselho Diretor para expedir atos *administrativos normativos com efeitos externos que encerrem conteúdo geral e abstrato*, como, por exemplo, os que decorrem de sua atribuição legal para expedir atos regulamentares sobre as matérias de sua competência.

Poderão também ser adotadas resoluções conjuntas deste Instituto com a Secretaria Estadual de Ambiente (SEA), IBAMA, entre outros órgãos e autarquias, com o objetivo de facilitar ou aperfeiçoar ações do INEA e viabilizar ações conjuntas na seara ambiental.

⁵² MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit., p. 182.

⁵³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. cit., p. 131.

⁵⁴ Mello, Celso Antonio Bandeira de Mello. Ob. cit., p. 422.

III – Dos atos previstos na legislação ambiental

Além das formas de exteriorização dos atos administrativos acima descritas com base na melhor doutrina, existem, ainda, atos administrativos cuja forma de exteriorização *e/ou conteúdo* estão previstos na legislação ambiental. Nesses casos, cabe esclarecer, com base no Decreto Estadual n.º 41.628/2009, qual órgão ou agente do INEA é competente para a prática de tais atos. Existem, contudo, casos em que a competência para a prática dos atos previstos na legislação ambiental deverá ser esclarecida no Regimento Interno do Instituto, ainda não elaborado.

Auto de Apreensão Cautelar

A apreensão, prevista como sanção no artigo 2º, inciso IV da Lei Estadual n.º 3.467/2000, pode ser adotada como *medida cautelar*, desde que estejam presentes os requisitos elencados pelos artigos 23 e 29 da referida lei.

O agente que aplicar a medida deverá intimar o responsável pela obra ou empreendimento da decisão relativa à adoção da medida cautelar, que já opera com plena eficácia desde a entrega do Auto de apreensão cautelar. O documento deverá descrever os termos exatos da apreensão (ex: objetos apreendidos) e trazer de forma detalhada os motivos e a base legal do ato.

Faz-se mister sublinhar que, preenchidos os requisitos da ocorrência ou da iminência de “*significativo risco à saúde da população ou de degradação ambiental de difícil reparação*”, poderão os agentes incumbidos das atividades de fiscalização aplicar a medida cautelar de apreensão mesmo antes da instauração de qualquer processo administrativo e sem a prévia manifestação da parte interessada.

Competência

De acordo com os artigos 23 e 29 da referida Lei Estadual n.º 3.467/2000 e com o Decreto Estadual n.º 41.628/2009 cabe aos agentes incumbidos das atividades de fiscalização impor cautelarmente a medida de apreensão.

De acordo com a Resolução n. 06/2009 do Conselho Diretor do INEA, aprovada em 08/06/2009 e relativa ao Poder de Polícia, o agente que aplicar a medida comunicará o fato a seu superior imediato para que este dê ciência à Presidência, à Vice-Presidência ou a diretoria do INEA, para que, fundamentadamente, em até 60 dias, a suspenda ou ratifique.

No caso da medida cautelar que determine a apreensão de produto, a decisão quanto à suspensão ou ratificação da medida, caberá ao Diretor competente, ao Vice-Presidente ou ao Presidente, conforme a lotação do servidor que determinar a imposição da medida cautelar. No caso de ratificação, será lavrado o auto de infração, convertendo-se a medida cautelar em definitiva e iniciando-se o processo administrativo nos termos dos artigos 61 e 62 do Decreto Estadual n. 41.628/2009.

Auto de Embargo Cautelar

A medida de embargo tem por objeto qualquer tipo de obra. O embargo de obras, previsto como sanção no artigo 2º, inciso VII da Lei Estadual n.º 3.467/2000, pode ser adotado como *medida cautelar*, desde que estejam presentes os requisitos elencados pelos artigos 23 e 29 da referida lei estadual, quais sejam “*a ocorrência de risco iminente de dano ao meio ambiente ou à saúde pública*”.

O agente que aplicar a medida deverá intimar o responsável pela obra da decisão relativa à adoção da medida cautelar, que já opera com plena eficácia com a entrega do Auto de Embargo Cautelar. O documento deverá descrever os termos exatos do embargo (ex: objetos lacrados) e trazer de forma detalhada os motivos e a base legal do ato.

Faz-se mister sublinhar que, preenchidos os requisitos da ocorrência ou da iminência de “*significativo risco à saúde da população ou de degradação ambiental de difícil reparação*”, poderão os agentes incumbidos das atividades de fiscalização aplicar a medida cautelar de embargo mesmo antes da instauração de qualquer processo administrativo e sem a prévia manifestação da parte interessada.

Competência

De acordo com os artigos 23 e 29 da referida Lei Estadual n.º 3.467/2000 e com o Decreto Estadual n.º 41.628/2009 cabe aos agentes incumbidos das atividades de fiscalização impor cautelarmente a medida de embargo.

Após adotar a medida, o agente deverá comunicar imediatamente seu superior hierárquico imediato para que este dê ciência ao Conselho Diretor do INEA (CONDIR), que decidirá, no prazo máximo de 60 dias, pela manutenção ou não da medida.

A Resolução INEA n. 06/2009 prevê que a medida cautelar poderá ser convertida em definitiva, com a lavratura de auto de infração. No caso de ratificação do embargo cautelar, será lavrado o auto de infração pela coordenadoria de fiscalização, sujeito à impugnação a ser apresentada no prazo de 15 dias a ser apreciada pelo Conselho Diretor. Da decisão que apreciar a impugnação caberá um único recurso, no prazo de 15 dias, para CECA.

Auto de Constatação

De acordo com a Lei Estadual n.º 3.467/2000, que trata do processo administrativo para aplicação de sanções em matéria ambiental no Estado do Rio de Janeiro, o auto de constatação é aquele que inicia o processo administrativo punitivo ambiental, devendo conter: (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 (s) transgredido(s); (IV) – a (s) penalidade (s) a que está sujeito o infrator e o (s) respectivo (s) preceito (s) legal (s) que autoriza (m) a sua imposição; e (V) – assinatura da autoridade responsável.

Competência:

De acordo com o artigo 60 do Decreto Estadual n.º 41.628/2009, a lavratura de autos de constatação será de competência dos servidores lotados na Coordenadoria de Fiscalização e daqueles designados pelo Regimento Interno do INEA. Já o artigo 21, inciso III, confere à Vice-Presidência, por meio das Agências Regionais, a competência para lavratura de Autos de Constatação.

Ademais, a Resolução n. 06/2009 do INEA, atribui às Diretorias, à Presidência e à Vice-Presidência do INEA, por intermédio das Superintendências Regionais e da Coordenadoria de Fiscalização, a competência para a lavratura de autos de constatação, respeitadas as competências para a lavratura de autos de infração previstas nos artigos 21, III, 60 e 61 do Decreto Estadual n.º 41.628/2009. De acordo com a citada resolução, o servidor da Regional que lavrar o auto de constatação

deverá encaminhá-lo ao Superintendente Regional, que emitirá o Auto de Infração, nos casos do artigo 61, I, do Decreto 41.628/2009. Já o servidor pertencente às Diretorias, à Presidência e à Vice-Presidência do INEA que lavrar o auto de constatação, após aprovação da chefia imediata, deverá encaminhá-lo, através de processo administrativo, para a Coordenadoria de Fiscalização, que emitirá o Auto de Infração, nos casos previstos no artigo 61, II do Decreto 41.628/2009.

Auto de Infração

De acordo com a Lei Estadual n.º 3.467/2000, que trata do processo administrativo para aplicação de sanções em matéria ambiental no Estado do Rio de Janeiro, o auto de infração é aquele expedido com base em auto de constatação anterior, devendo informar, além das informações do auto de constatação: (I) – o valor e o prazo para o recolhimento da multa; (II) – o prazo para interposição de impugnação; (III) – todas as provas, informações e dados hábeis à adequada instrução do processo, necessários à tomada de decisão, trazidos pela administração e/ou pelo interessado.

Competência:

De acordo com o artigo 60 do Decreto Estadual n.º 41.628/2009, a lavratura de autos de infração será de competência dos servidores lotados na Coordenadoria de Fiscalização ou designados pelo Regimento Interno do INEA. Já o artigo 61 do mesmo decreto prevê que os autos de infração sejam lavrados pela 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, e pela Coordenadoria de Fiscalização nos demais casos.

Autorização para Intervenção em Faixa Marginal de Proteção

A expedição da autorização para intervenção na faixa marginal de proteção (FMP) está prevista na Lei Estadual n.º 650/1983. Tal ato era historicamente emitido com o título de Termo de Permissão de Uso de FMP pela antiga SERLA, o que, a rigor, não parece ser o melhor entendimento acerca da matéria, com o devido respeito, visto que não se trata de uso de bem público. Diga-se que a própria Lei Estadual n.º 650 fala em autorização para intervenção em FMP.

Assim, entende esta Procuradoria que, em respeito à melhor técnica jurídica, tendo em vista a natureza do ato e o fato de não haver na legislação a especificação da sua forma de exteriorização, deve o INEA adotar como forma a autorização. Deve-se ressaltar que a autorização para intervenção neste espaço territorial especialmente protegido deve ser expedida ou negada tendo em vista os requisitos elencados no artigo 4º da Lei n.º 4.771/1965 (Código Florestal), na Resolução n.º 369/2006 do CONAMA e demais diplomas aplicáveis.

Competência:

De acordo com o artigo 25, inciso VI, do Decreto Estadual n.º 41.268/2009 a competência para autorizar a intervenção nas faixas marginais de proteção é da Diretoria de Licenciamento. Cumpre ressaltar que, de acordo com o § 4º do artigo 5º da Lei 5.101/2007, estando a atividade sujeita a licenciamento ambiental, este procedimento absorverá a expedição da respectiva autorização.

Autorização para Licenciamento de Atividade que Afete Unidade Estadual de Conservação ou sua Zona de Amortecimento

Ao INEA compete, nos termos do artigo 5º, inciso VII, da Lei Estadual n.º 5.101/2007, “gerir as unidades estaduais de conservação da natureza e outros espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, incluindo aqueles não previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC”.

A Lei Federal n.º 9.985/2000, que trata do SNUC, prevê em seu artigo 36, § 3º, que “quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração”.

Assim, não se confunde esta autorização, emitida pelo gestor da unidade de conservação, com a licença ambiental. Isto porque existe a hipótese de uma atividade ser de significativo impacto ambiental e estar sujeita ao licenciamento em âmbito federal ou municipal e, ainda, afetar unidade de conservação estadual ou sua zona de amortecimento.

Cumpre destacar que, de acordo com o entendimento firmado por esta procuradoria no Parecer RD n. 03/2008, aprovado pela Procuradoria Geral do Estado⁵⁵, e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a autorização do órgão gestor mencionada *só será exigível* quando: (a) fique demonstrada a existência de impactos ambientais significativos e efetivos, constatação esta que cabe ao órgão ambiental com fundamento no EIA/RIMA; e, além disso, (b) o empreendimento afete unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento. A autorização deve levar em consideração tão somente os impactos na unidade de conservação, não podendo abranger outros aspectos ambientais do licenciamento, pois, efetivamente, não se trata de nova licença.

Competência:

A competência para expedição da autorização para funcionamento de atividade em unidade de conservação estadual ou em sua zona de amortecimento dependerá da competência para o licenciamento da atividade. Neste sentido, de acordo com o artigo 29, inciso III, do Decreto Estadual n.º 41.628/2009, sempre que a atividade estiver sujeita ao licenciamento Municipal ou Federal, competirá à Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas expedir a referida autorização.

Caso se trate de empreendimento sujeito ao licenciamento por parte do Estado do Rio de Janeiro a competência será da CECA, ouvida a Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas – DIBAP, conforme a inteligência do artigo 25, inciso II, parte final, do mesmo decreto e o § 4º do artigo 5º da Lei 5.101/2007, que prevê que a referida autorização será absorvida pela licença ambiental. Isto porque se estará diante de um significativo impacto ambiental, sujeito à elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, e, logo, de licenciamento pela CECA.

⁵⁵ Aprovado pela Procuradoria Geral do Estado nos autos do Procedimento Administrativo n.º E-07/201.818/08.

Certidão de Aprovação de Área de Reserva Legal Florestal

A Lei Federal n.º 4.771/1965 prevê em sua redação atual o Instituto da Área de Reserva Legal Florestal, conceituado como “*área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas*” (artigo 1º, §2º, inciso II).

De acordo com o artigo 16 do mesmo diploma, que estabelece os limites a serem observados este título, esta deve ter sua localização aprovada pelo órgão ambiental estadual competente, devendo ser considerados, no procedimento de aprovação, a função social da propriedade, e os seguintes critérios e instrumentos, quando houver: I - o plano de bacia hidrográfica; II - o plano diretor municipal; III - o zoneamento ecológico-econômico; IV - outras categorias de zoneamento ambiental; e V - a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida (§ 4º).

O artigo acima mencionado deixa clara a necessidade de um procedimento administrativo no qual deva ser avaliada a localização da área de reserva legal florestal pelo órgão estadual competente, sob pena da imposição da penalidade prevista no artigo n.º 58 da Lei Estadual n.º 3.467/2000⁵⁶. Essa aprovação deve constar dos autos do respectivo procedimento.

Por esse motivo, entende esta Procuradoria que o documento a ser entregue ao particular irá reproduzir as conclusões do procedimento administrativo, caracterizando-se como certidão. Este documento deverá especificar as coordenadas da localização aprovada da área de reserva legal florestal e servirá de base para a averbação obrigatória desta no Registro Geral de Imóveis, exigida pela Lei Federal n.º 4.771/1965.

Competência:

De acordo com o artigo n.º 29, inciso I do Decreto Estadual n.º 41.628/2009, a competência para conduzir o procedimento de aprovação da área de reserva legal florestal e expedir a respectiva certidão de aprovação é da Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas.

Certidão de Uso Insignificante de Recursos Hídricos

A certidão de uso insignificante é necessária por ser hipótese que independe de outorga pela Administração, nos termos dos incisos do § 1º do art. 12 da Lei Federal n.º 9.433/97. Entretanto, por força do art. 5º, VI da mesma Lei, os usos que independem de autorização devem ser registrados a fim de obter a certidão que declarará a existência de cadastro e a insignificância ou uso no meio rural. A certificação da insignificância do uso deve ser feita pelo INEA na qualidade de órgão executor da Política Estadual de Recursos Hídricos, após comprovação de sua natureza em procedimento próprio. A utilização de Certidão para esses casos é prática da Agência Nacional de Águas (ANA), conforme o disposto na Resolução ANA n.º 161/2003.

⁵⁶ Artigo n.º 58 - Explorar área de reserva legal, florestas e formação sucessoras de origem nativa, tanto de domínio público, quanto de domínio privado, sem aprovação prévia do órgão ambiental competente, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, manejo e reposição florestal: Multa de R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 300,00 (trezentos reais), por hectare ou fração, ou por unidade, estêreo, quilo, ou metro cúbico.

Competência:

De acordo com o artigo 25, inciso V, do Decreto Estadual n.º 41.628/2009, que atribui competência para a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro à Diretoria de Licenciamento Ambiental, a competência para reconhecer os casos nos quais tal instrumento é desnecessário em função da insignificância do uso compete a mesma diretoria.

Licença Ambiental

As licenças ambientais estão previstas pelo Decreto - Lei Estadual n.º 134/1975 (artigo 8º) e divididas pelo Decreto Estadual n.º 1.633/1977 (artigo 4º) em Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

O conceito de Licença Ambiental pode ser extraído da Resolução CONAMA n.º 237/1997 (artigo 1º, inciso 2º): “*ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental*”.

Competência:

De acordo com o Decreto Estadual n.º 41.628/2009, as licenças ambientais serão expedidas:

I - pelo Conselho Diretor⁵⁷ nos casos: (a) de empreendimentos sujeitos à elaboração de Relatório Ambiental Simplificado (RAS); (b) de Licenças de Instalação e Operação para atividades sujeitas à elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e que tenham obtido licença prévia da CECA, nas hipóteses do inciso III do artigo 56 do Estatuto do INEA; (c) de atividades e empreendimentos de médio e alto impacto ambiental, sem prejuízo das demais competências previstas no Decreto Estadual n.º 41.628, de 13 de janeiro de 2009; (d) de renovação das licenças prévias expedidas pela CECA nas hipóteses do inciso III do artigo 56; (e) de renovação das licenças expedidas pelo próprio Conselho.

II - Pela Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILAM) nos casos: (a) de licenças referentes às atividades e empreendimentos considerados de baixo impacto que estejam situados no seu território de abrangência, qual seja, o da Superintendência Regional SRV - Baía de Guanabara - SUPBG, conforme a Resolução n.º 2/2009 do CONDIR.

III - Pelas Agências Regionais: (a) nos casos de licenças de atividades consideradas de baixo impacto e situadas nos limites territoriais da Agência. Fora dos limites territoriais das Agências Regionais, a expedição das licenças nos casos

⁵⁷ A RESOLUÇÃO INEA n.º 03/2009 ratificou a competência do Conselho Diretor para expedir licenças ambientais referentes às atividades e empreendimentos de médio e alto impacto ambiental, de acordo com o Decreto Estadual n.º 41.628, de 13 de janeiro de 2009. Esta resolução decorre da competência remanescente do CONDIR, estabelecida no art. 8º, incisos III e XVIII do Estatuto. Decreto Estadual n.º 41.628, de 13 de janeiro de 2009: artigo 8º- Compete ao Conselho Diretor: (...) III - aprovar e modificar o Regimento Interno, dirimir as dúvidas que surjam sobre sua interpretação e deliberar sobre os casos omissos; (...) XVIII - deliberar sobre qualquer outra matéria de competência do INEA.

de baixo impacto será de competência da Diretoria de Licenciamento⁵⁸.

IV – Pela CECA, nos casos: (a) de atividades realizadas pelo próprio Instituto; (b) dos incisos III, V e XII do art. 1º da Lei n.º 1.356, de 03 de outubro de 1988; (c) de licença prévia de atividades e empreendimentos previstos nos incisos I, II, IV, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XIV, XV e XVI do art. 1º da Lei n.º 1.356, de 03 de outubro de 1988⁵⁹.

Outorga de uso de Recursos Hídricos

A Outorga do direito de uso Recursos Hídricos está prevista em nível federal no artigo 5º, inciso II da Lei n.º 9.433/1997 como instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos com vistas a “assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água” (artigo 11º). Já a Lei 9.984, que criou a Agência Nacional de Águas, no inciso IV do artigo 4º, previu a outorga, “mediante autorização”, dos direitos de recursos hídricos.

De acordo com a inteligência do artigo 14 da referida Lei Federal, o ato de outorga será de competência do ente detentor do domínio do recurso hídrico. No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual n.º 3.239/1999, que trata da Política Estadual de Recursos Hídricos, previu a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos como seu instrumento. A execução e gestão da Política Estadual de Recursos Hídricos prevista na Lei Estadual n.º 3.239/1999 é hoje atribuição do INEA, nos termos do artigo 5º, inciso IV, da Lei 5.101/2007.

Competência:

De acordo com o artigo 25, inciso V, do Decreto Estadual n.º 41.628/2009, a Outorga de Uso dos Recursos Hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro é atribuição da Diretoria de Licenciamento Ambiental.

Termo de Depósito

O Termo de Depósito é o instrumento pelo qual a administração confia a posse imediata a uma pessoa habilitada, que não pode ser o agente infrator, de produto ou material apreendido, respondendo o receptor pela sua guarda e conservação como fiel depositário.

⁵⁸ Note-se que, temporariamente, em razão do momento atual de estruturação das superintendências, o Conselho Diretor do INEA delegou temporariamente as competências licenciatórias dessas para a Diretoria de Licenciamento Ambiental – DILAM. A RESOLUÇÃO INEA n.º 02/2009 definiu como competência da DILAM a condução dos processos de licenciamento ambiental, bem como a expedição das respectivas licenças referentes às atividades e empreendimentos que estejam situados no território de abrangência da Superintendência Regional SRV – Baía de Guanabara - SUPBG. Já a RESOLUÇÃO INEA n.º 03/2009 fez o mesmo em relação às Superintendências Regionais SRI – Baía da Ilha Grande - SUPBIG, SRII – Itaguaí - SUPIT, SRIV – Piabanha - SUPPIG, SRVII – Rio dois Rios - SUPRID e SRVIII – Macaé – SUPMA.

⁵⁹ No caso de indeferimento da licença pela CECA, caberá recurso para o(a) Secretário(a) de Estado do Ambiente, nos termos do artigo 59, inciso III do Decreto Estadual n.º 41.628/2009.

Competência:

Não existe definição na legislação ambiental existente acerca da competência e do procedimento a ser adotado nos casos de celebração do referido termo, podendo-se adotar, até que esses pontos sejam definidos pelo regimento interno do Instituto, as disposições referentes ao Contrato de depósito constantes do Código Civil.

Termo de Doação

O Termo de doação é o instrumento pelo qual a administração doa a instituições científicas, hospitalares, ou qualquer outra com fins beneficentes, culturais e educacionais, animais, materiais ou instrumentos apreendidos em ações de fiscalização. A doação dos produtos perecíveis ou de madeira deve ser precedida de prévia avaliação.

O parágrafo 6º do artigo 2º da Lei Estadual n.º 3.467/2000 prevê que: (i) os animais poderão ser entregues a jardins zoológicos, fundações ou entidades assemelhadas, desde que fiquem sob a responsabilidade de técnicos habilitados; (ii) os produtos perecíveis ou madeira, serão avaliados e doados a instituições científicas, hospitalares e outras com fins beneficentes; (iii) os produtos e subprodutos da fauna não perecíveis poderão ser doados a instituições científicas, culturais ou educacionais.

O termo de doação deverá estabelecer os encargos do donatário que receber os bens em questão, como, por exemplo, todos os cuidados necessários para a conservação ou preservação do bem doado, conforme sua natureza.

Competência:

Considerando que a doação está abarcada (como espécie) pelo conceito de alienação (gênero) e, ainda, o disposto no artigo 9º, inciso IV da Lei Estadual n. 5.101/2007, compete ao Conselho Diretor “resolver sobre a aquisição e a alienação de bens”. Por este motivo, deverá o termo de doação ser aprovado em sessão do CONDIR. No entanto, sugere esta Procuradoria que o procedimento para a celebração do referido termo seja definido pelo regimento interno do Instituto.

Termo de Soltura

O Termo de Soltura é o instrumento pelo qual a administração devolve ao *habitat* natural os animais apreendidos, após devida inspeção por veterinário ou por biólogo competente, conforme previsto na Lei Estadual n.º 3.467/2000, precisamente no artigo 2º, § 6º, inciso I, parte inicial.

O Termo de Soltura deverá especificar: (i) o resultado da avaliação por veterinário ou biólogo atestando a possibilidade de retorno do animal apreendido ao *habitat* natural; (ii) a data, o local e as características do *habitat* ao qual o animal foi devolvido; (iii) o número de animais pertencentes à mesma espécie ou a espécies distintas, soltos na ocasião, conforme o caso.

Competência:

Não existe atualmente na legislação existente a definição da competência para a prática deste ato e tampouco dos procedimentos a serem adotados. Por esse motivo, sugere esta Procuradoria que tal competência seja definida pelo Regimento Interno

do Instituto como sendo da Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas, considerando a relação da preservação das espécies com a proteção do patrimônio genético prevista em dentre suas atribuições no artigo n. 29 do Decreto Estadual n. 41.628/2009.

Termo de Ajustamento de Conduta

Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - é um acordo de vontades com eficácia de título executivo extrajudicial, que tem por objetivo promover a adequação de empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente poluidoras à legislação ambiental, por meio da fixação de obrigações e condicionantes que deverão ser rigorosamente cumpridas, de modo a cessar, adaptar ou corrigir seus efeitos adversos. (Vide NA 5001-R0 – vide Anexo II). Este instrumento poderá ser celebrado pelo INEA com fundamento na Lei Federal n. 7.347/1985.

Competência:

De acordo com o disposto no artigo 25, inciso III do Decreto Estadual n. 41.628/2009, compete à Diretoria de Licenciamento “*proceder à análise técnica prévia e ao acompanhamento do cumprimento das obrigações pactuadas em termos de ajustamento de conduta, por meio de núcleo específico criado para este fim*”.

Termo de Conversão de Multa em Serviços

De acordo com o artigo 2º, § 4º da Lei Estadual n.º 3.467/2000, “*a multa simples poderá ser convertida em prestação de serviços de melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente*”.

Para garantir que os serviços sejam efetivamente cumpridos, deve ser celebrado um Termo de Conversão de Multa em Serviços, com a estipulação detalhada das obrigações do infrator e as consequências do cumprimento e do não cumprimento dessas. Caso o cronograma para a prestação dos serviços seja descumprido pelo empreendedor que celebrar o termo, incidirá a multa prevista no artigo n.º 77 da Lei Estadual n.º 3.467/2000.

Competência:

Não existe atualmente na legislação existente a definição da competência para a prática deste ato e tampouco dos procedimentos a serem adotados. Por esse motivo, sugere esta Procuradoria que tal competência seja definida pelo Regimento Interno do Instituto como sendo da Diretoria de Licenciamento Ambiental e que estabeleça a obrigatoriedade de que o termo seja assinado por esta diretoria em conjunto com pelo menos mais uma pertencente à estrutura do Instituto.

Termo de Responsabilidade pela Averbação e Manutenção da Área de Reserva Legal Florestal

De acordo com a Lei n.º 4.771/1965, precisamente no artigo 16, § 8º, após a aprovação da localização da área de reserva legal florestal pelo órgão estadual competente esta “*deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente*”. A obrigação de averbar a área de reserva legal

aprova é do proprietário do imóvel. Entretanto, considerando o tempo muitas vezes necessário para o trâmite da averbação perante o registro de imóveis competente, o órgão ambiental pode expedir o Termo de Responsabilidade pela Averbação e Preservação da Área de Reserva Legal Florestal.

Esse termo deve conter as seguintes cláusulas: (i) o empreendedor fica obrigado a, no prazo máximo estabelecido, protocolar o pedido de averbação de acordo com a Certidão de Aprovação da Área de Reserva Legal e, ainda, a juntar neste prazo o comprovante ou protocolo do pedido de averbação nos autos do procedimento administrativo referente ao licenciamento; (ii) o empreendedor não poderá em hipótese nenhuma suprimir a Área de Reserva Legal aprovada pelo INEA; (iii) o desrespeito de qualquer condição importará na nulidade da licença, se houver; (iv) o infrator que desrespeitar o Termo de Responsabilidade de pela Averbação e Manutenção da Área de Reserva Legal Florestal estará sujeito, ainda, às sanções previstas nos artigos 58 e 59 da Lei Estadual n.º 3.467/2000⁶⁰.

Competência:

De acordo com uma interpretação teleológica e sistemática do artigo n.º 29, inciso I do Decreto Estadual n.º 41.628/2009, a competência para conduzir o procedimento de aprovação da área de reserva legal florestal e expedir a respectiva certidão de aprovação é da Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas.

IV - Da Necessidade de Publicação dos Atos do Inea

Consulta-se esta Procuradoria acerca dos atos a serem expedidos por este Instituto que devem ser encaminhados para publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ). Resta saber quais atos terão que ser encaminhados para o DOERJ e quais podem ser publicados por outros meios internos.

Com o fito de responder a tal pergunta, cumpre lembrar a distinção ensinada por Hely Lopes Meirelles e Diogo de Figueiredo Moreira Neto entre os atos administrativos normativos e os ordinatórios. Segundo a clássica doutrina publicista, os atos normativos contêm um comando geral e abstrato, enquanto atos ordinatórios se servem à disciplina do funcionamento interno da Administração Pública⁶¹.

Nessa linha, esclarece Diógenes Gasparini que os *atos administrativos ordinatórios* – como as portarias, as instruções, as circulares e as ordens de serviço – “*não se prestam, pois, a veicular medidas que possam alcançar ou obrigar particulares*”.

Já os *atos normativos*, para segurança jurídica dos administrados submetidos aos comandos genéricos e abstratos, somente produzem efeitos se publicados no DOERJ.

No mesmo sentido da melhor doutrina parece ser o comando da Lei Estadual n.º 5.101/2007, em seu artigo 18 ao dispor que: “*os atos normativos somente produzirão efeito após publicação no Diário Oficial do Estado (...)*”.

⁶⁰ “Artigo n.º 58 - Explorar área de reserva legal, florestas e formação sucessoras de origem nativa, tanto de domínio público, quanto de domínio privado, sem aprovação prévia do órgão ambiental competente, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, manejo e reposição florestal: Multa de R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 300,00 (trezentos reais), por hectare ou fração, ou por unidade, estéreo, quilo, ou metro cúbico. Art. 59 - Desmatar, a corte raso, área de reserva legal: Multa de até R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), por hectare ou fração”.

⁶¹ Ob. Cit.

Outra distinção importante é a feita entre os atos administrativos com efeitos internos e os atos administrativos com efeitos externos. Como destaca o professor Diógenes Gasparini:

“Internos são os que se preordenam a produzir efeitos apenas no interior da Administração Pública, portanto, sem alcançar terceiros, a exemplo dos pareceres. Externos são os que se destinam a produzir efeitos além do interior da Administração Pública, alcançando, por conseguinte, terceiros. São exemplos desses atos a naturalização de estrangeiro e a ocupação, pelo Estado, de bem particular para canteiro de obra pública”⁶².

De acordo com os ensinamentos do eminente doutrinador Hely Lopes Meirelles, os atos internos, pelo alcance de seus efeitos, “*não dependem de publicação no órgão oficial para sua vigência, bastando a cientificação direta aos destinatários ou a divulgação regulamentar da repartição*”⁶³.

Já os atos administrativos de efeitos externos, “*pela sua destinação, só entram em vigor ou execução depois de divulgados pelo órgão oficial, dado o interesse público de seu conhecimento*”⁶⁴. Esses atos podem ter alcance particular ou geral, conforme digam respeito, de um lado, a um administrado específico ou, de outro, um número determinável ou indeterminado de administrados.

Ou seja, pela lógica da doutrina, devem ser encaminhados para o DOERJ atos oficiais de divulgação obrigatória, estando excluídos dessa obrigatoriedade os atos de caráter interno, cujos efeitos restringem-se ao interior da administração.

Dentre os atos administrativos de efeitos externos podem-se elencar, além dos atos normativos, os *atos decisórios* que tenham a aptidão para obstar o exercício de atividades econômicas (ex: decisões que neguem pedidos de licença) ou impor sanções (ex: decisões em grau de impugnação ou recurso contra auto de infração).

Logo, pode-se concluir que os atos administrativos de efeitos externos não são de competência exclusiva do Conselho Diretor do INEA, podendo também ser expedidos pela Diretoria de Licenciamento (decisões sobre autorizações), pela Coordenadoria de Fiscalização (lavratura de autos de infração), pela Vice-Presidência (imposição de sanções e autorizações e julgamento de impugnações), etc.

Outro ponto que deve ser levado em consideração pelo INEA consiste na disciplina geral acerca dos atos expedidos por órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.

Ao regular o acesso aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes SISNAMA, a Lei Federal n.º 10.650/2003 disciplinou a publicação de atos de efeitos externos como obrigatória em Diário Oficial nos seguintes termos:

“Art. 4ª Deverão ser publicados em Diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, listagens e relações contendo os dados referentes aos seguintes assuntos:

- I - pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão;
 - II - pedidos e licenças para supressão de vegetação;
 - III - autos de infrações e respectivas penalidades impostas pelos órgãos ambientais;
 - IV - lavratura de termos de compromisso de ajustamento de conduta;
 - V - reincidências em infrações ambientais;
 - VI - recursos interpostos em processo administrativo ambiental e respectivas decisões;
 - VII - registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição.
- Parágrafo único. As relações contendo os dados referidos neste artigo deverão estar disponíveis para o público trinta dias após a publicação dos atos a que se referem.”

Destarte, de acordo com a melhor doutrina e com o disposto na Lei Estadual n.º 5.101/2007 e no Decreto Estadual n.º 41.628/2009, sugere esta Procuradoria que sejam encaminhados para publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ) os atos previstos no artigo 8o, incisos II, V, XI, XII; artigo 17, inciso V; artigo 21, II; artigo 25, inciso II, IV, V e VI, artigo 29, III do Decreto Estadual n.º 41.628/2009⁶⁵.

⁶² Artigo 8º: “*compete ao Conselho Diretor: II - editar normas técnicas sobre matérias de competência do Instituto, que só produzirão efeito depois da publicação no Diário Oficial, respeitadas as competências dos órgãos deliberativos vinculados à Secretaria de Estado do Ambiente; (...)V - decidir sobre processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto, ressalvadas as hipóteses de atividades cometidas à Diretoria de Licenciamento Ambiental, à Vice-Presidência ou à CECA, na forma do Capítulo IV; (...)XI - expedir as licenças ambientais de sua competência e julgar os recursos interpostos contra o seu indeferimento, na forma do Capítulo IV; XII - julgar impugnações e recursos contra autos de infração, na forma do Capítulo V; (...) artigo 17, Compete ao Vice-Presidente (...) inciso V julgar impugnações contra autos de infração lavrados pela Coordenadoria de Fiscalização, na forma do Capítulo V (...) artigo 21- Compete à Vice-Presidência, por intermédio das Agências Regionais, sem prejuízo das atribuições previstas no Regimento Interno: (...) inciso II decidir sobre o licenciamento de atividades de baixo impacto ambiental, consideradas aquelas não sujeitas à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental - EIA e Relatório de Impacto Ambiental - RIMA ou de Relatório Ambiental Simplificado - RAS, situadas no território de sua competência, compreendidas no processo as autorizações para a intervenção em corpos hídricos, na forma da legislação estadual, e as autorizações para funcionamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que afetem unidade de conservação estadual ou sua zona de amortecimento, na forma da legislação federal; III - III - proceder à fiscalização ambiental, por meio de emissão de autos de constatação e lavratura de autos de infração, estes restritos à aplicação de advertência, multas até o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e apreensão, nos limites de sua competência territorial (...) artigo 25, compete à Diretoria de Licenciamento Ambiental (...) inciso II: decidir sobre o licenciamento de atividades consideradas de baixo impacto ambiental, atribuídos pelo art. 9º, inciso VI, da Lei Estadual n.º 5.101, de 04/10/2007, compreendidas neste as autorizações para a intervenção em corpos hídricos, na forma da legislação estadual, e as autorizações para funcionamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que afetem unidade de conservação estadual ou sua zona de amortecimento, na forma da legislação federal, ouvida, neste último caso, a Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas, IV - gerenciar o uso de agrotóxicos em âmbito estadual e expedir os certificados pertinentes; V - editar atos de outorga e extinção de direito de uso dos recursos hídricos; VI - aprovar Projetos de Alinhamento de Rio (PAR) e Projetos de Alinhamento de Orla de Lagoa ou Laguna (PAOL) e demarcar Faixas Marginais de Proteção (FMP) (...) artigo 29, compete à Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas (...) inciso III, expedir autorização para funcionamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que afetem unidade de conservação estadual ou sua zona de amortecimento, quando desvinculada de licenciamento ambiental em trâmite no Instituto”.*

⁶³ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 83.

⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 165.

⁶⁵ Idem.

Devem também ser encaminhados para publicação no Diário Oficial os atos previstos no artigo 4º da Lei Federal n.º 10.650/2003.

De acordo com este entendimento, *os atos ordinatórios, bem como os que se limitam apenas a certificar ou reproduzir o conteúdo de outros expedidos por este Instituto não precisam ser encaminhados para publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, podendo ser publicados por outro meio desde que se assegure o conhecimento pelos destinatários por meio de notificação hábil e publicação em meio devidamente previsto no regulamento ou estatuto do Instituto.*

Podem ser usados, neste último caso, como via alternativa de publicidade o portal do INEA na rede mundial de computadores, com acesso livre, bem como um boletim que traga os atos que não precisem de publicação no DOERJ, desde que disponibilizados na sede do INEA e, se possível, no portal da entidade, para conhecimento da coletividade.

Desta maneira, conclui-se que deverão ser encaminhados para a Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro os atos normativos, bem como aqueles que possuam efeitos externos à pessoa do Instituto e os previstos no artigo 4º da Lei Federal n.º 10.650/2003.

V - Das Possíveis Delegações de Atribuições pelo Conselho Diretor

Outra questão submetida à apreciação desta Procuradoria se refere às possibilidades de delegação pelo Conselho Diretor das atribuições de sua competência com vistas a desobstruir a pauta do referido órgão colegiado e possibilitar que este se volte par as decisões de maior importância deste instituto.

A delegação de tais competências se mostra fundamental tendo em vista ser o Colegiado o órgão máximo do Instituto, o que acarreta na necessidade de manifestação em diversas e numerosas questões não incluídas nas atribuições legalmente previstas, especialmente em razão da competência remanescente descrita no artigo 8º, incisos III e XVIII, do Decreto Estadual n.º 41.628/2009.

De acordo com a doutrina clássica de Hely Lopes Meirelles, *“delegar é conferir a outrem atribuições que originalmente competiam ao delegante. (...) no âmbito administrativo as delegações são frequentes e, como emanam do poder hierárquico, não podem ser recusadas pelo inferior; como também não podem ser subdelegadas sem expressa autorização do delegante”*⁶⁶.

Segundo o autor, uma *“restrição à delegação é a atribuição conferida pela lei especificamente a determinando órgão ou agente. Delegáveis, portanto, são as atribuições genéricas, não individualizadas e nem fixadas (por lei) como privativas de certo executor”*⁶⁷.

Em consonância com o correto magistério acerca da delegação de competências no âmbito da Administração Pública, faz-se mister, num primeiro momento, examinar as competências previstas na Lei Estadual n.º 5.101/2007 como específicas do Conselho Diretor e, por este motivo, indelegáveis. O artigo 9º da referida Lei prevê como competências do Conselho Diretor:

- I – submeter ao Governador, por intermédio da Secretaria de Estado do Ambiente, as modificações do regulamento do Instituto;
- II – editar normas sobre matérias de competência do Instituto;

⁶⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 122 a 123.

⁶⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 123.

III – aprovar o regimento interno;

IV – resolver sobre a aquisição e a alienação de bens;

V – autorizar a contratação de serviços de terceiros, na forma da legislação em vigor;

VI – decidir sobre processos de licenciamento ambiental de competência do

Instituto, observado o §1º do art. 5º desta Lei, ressalvadas as hipóteses de atividades ou empreendimentos de baixo impacto, que poderão ser submetidos a processos simplificados de licenciamento, cometidos à diretoria específica.

VII – deliberar sobre as minutas de atos normativos que serão disponibilizados à consulta pública.

O Decreto Estadual n.º 41.628/2009 repete o rol da Lei Estadual n.º 5.101/2007, acrescentando outras competências.

De acordo com a melhor doutrina, são delegáveis pelo Conselho Diretor as atribuições não previstas na Lei Estadual n.º 5.101/2007 e elencadas nos incisos, VIII, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII do artigo 8º do Decreto Estadual⁶⁸.

Merece destaque o inciso XIII, que prevê a delegação de atribuições previstas no Estatuto e no Regimento Interno, *“nas hipóteses de deficiência estrutural e/ou de pessoal dos órgãos originariamente competentes, a outros órgãos e/ou servidores do INEA, mediante ato motivado a que se dará publicidade”*.

Dentre os órgãos originalmente competentes, pode-se incluir o próprio Conselho Diretor. Uma vez mais se deve observar que este dispositivo não tem a capacidade de operar nos casos de competências atribuídas por lei especificamente ao Colegiado ou a outros órgãos do Instituto, dado que esta faculdade de delegação não consta na Lei Estadual n.º 5.101/2007. O próprio inciso XIII traz essa idéia ao fazer menção ao Estatuto e ao Regimento Interno. De qualquer forma, como visto, existem disposições sobre competências no Regulamento do INEA que nada mais fazem que repetir o disposto na Lei Estadual n.º 5.101/2007. Da mesma forma, mesmo que conste do Regimento Interno, caso a competência esteja atribuída por lei especificamente a um órgão do INEA, não poderá o Conselho Diretor delegar tal atribuição, ainda que se configurem as hipóteses de deficiência estrutural ou de pessoal dos órgãos originalmente competentes.

Nesse sentido, qualquer delegação das competências do colegiado somente será possível se: (i) abranger uma das competências não outorgadas pela Lei Estadual n.º 5.101/2007 a determinado órgão; (ii) houver a publicação do ato para que produza a delegação os devidos efeitos.

⁶⁸ Compete ao Conselho Diretor: (...) “VIII - ratificar as inexigibilidades e dispensas de licitação, bem como os procedimentos licitatórios, independentemente da modalidade, para valores superiores ao valor atualizado da alínea “c” do inciso II do art. 23 da Lei Federal n.º 8.666/93; IX - deliberar sobre proposta de acordo em ações em que o Instituto figure como parte ou terceiro interveniente; X - aplicar penas disciplinares de sua competência, na forma do Capítulo III; (...) XII - julgar impugnações e recursos contra autos de infração, na forma do Capítulo V; XIV - aprovar a nomeação dos ocupantes dos cargos de chefia das Agências Regionais e da Coordenadoria de Fiscalização, a serem indicados pelo Presidente; XV - submeter relatório anual ao Governador e ao Tribunal de Contas, por intermédio do presidente, nos termos da legislação aplicável; XVI - decidir, em grau de recurso, sobre a aplicação das penalidades impostas nos casos dos incisos V e VI do art. 51 deste Regulamento; XVII - aprovar a designação de substituto dos diretores, em suas ausências e impedimentos;”

Conclusões

(a) No que diz respeito à disciplina da tipologia dos atos administrativos normativos, entende esta Procuradoria, em razão da competência normativa do Instituto, resultante da deslegalização em matéria ambiental prevista na Lei Estadual n.º 5.101/2007, bem como em respeito ao princípio da especialidade, que pode o INEA, além de praticar atos normativos, decisórios e ordinatórios previstos em lei ou necessários ao desempenho satisfatório de suas atribuições, dispor sobre a forma de sua exteriorização, devendo-se afastar, neste particular, os Decretos Estaduais n.º 28.169/2001 e 31.896/2002. Desta maneira, poderão ser usados os atos normativos compatíveis com a estrutura do Instituto, conforme o item II deste parecer e seu ANEXO n.º I;

(b) Em relação à atribuição do Instituto em expedir normas técnicas, trata-se de normatização que decorre da evolução da função normativa do Estado, justificada pela descentralização do aparelho burocrático, pela eficiência da atividade administrativa e da especialização técnica em matéria ambiental; ressaltando, contudo, que tal competência deve observar os limites legais, quais sejam, normas previstas em leis e matérias a elas reservadas, decretos e atos expedidos por órgãos colegiados como a CECA e o CERHI. Observadas as restrições legais da autonomia normativa do Instituto, este pode exercê-la visando a cumprir satisfatoriamente seus objetivos institucionais definidos na Lei Estadual n.º 5.101/2007.

(c) Entende esta Procuradoria que o INEA deverá observar as disposições existentes na legislação ambiental acerca de determinados atos de sua competência, repartida internamente pela Lei Estadual n.º 5.101/2007 e pelo Decreto Estadual n.º 41.628/2009, conforme o item III deste parecer.

(d) No que se refere à necessidade de publicação dos atos do Instituto, entende esta procuradoria que devam ser remetidos para publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro todos os atos que sejam normativos ou que possuam efeitos externos, bem como os previstos no artigo 4º da Lei Federal n.º 10.650/2003, conforme o item IV deste parecer.

(e) No que tange às possibilidades de delegação de competências pelo Conselho Diretor, entende esta Procuradoria, de acordo com a melhor doutrina e com o disposto na Lei Estadual n.º 5.101/2007, que apenas são possíveis de serem delegadas aquelas que não estejam expressamente previstas na referida lei como específicas do Colegiado ou de outro órgão do Instituto, conforme o item V deste parecer.

Encaminhe-se o presente à Procuradoria Geral do Estado, na forma dos artigos 6º e 7º do Decreto n.º 40.500, de 1º de janeiro de 2007.

Rio de Janeiro, 25 de junho de 2009.

RAFAEL LIMA DAUDT D'OLIVEIRA
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do INEA

Anexo I
Tabela Simplificada dos Atos Administrativos do Inea

Ato Administrativo	Competência e Publicidade
Autorização para intervenção em faixa marginal de proteção	De acordo com o artigo 25, inciso VI, do Decreto Estadual n.º 41.268/2009 a competência para autorizar a intervenção nas faixas marginais de proteção é da Diretoria de Licenciamento. O ato <i>deve ser publicado</i> no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.
Autorização para licenciamento de atividade que afete unidade estadual de conservação ou sua zona de amortecimento	De acordo com o do artigo 5º, § 4º, da Lei n.º 5.101/2007 e com os artigos 25, inciso II, parte final, e 29, inciso III, do Decreto Estadual n.º 41.628/2009, a expedição desta autorização será de competência da Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas sempre que a atividade estiver sujeita ao licenciamento Federal ou Municipal, e competirá à CECA, ouvida a DIBAP, nos casos de empreendimentos sujeitos ao licenciamento Estadual. O ato <i>deve ser publicado</i> no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.
Auto de apreensão cautelar	De acordo com os artigos 23 e 29 da referida Lei Estadual n.º 3.467/2000, com o Decreto Estadual n.º 41.628/2009 e com a Resolução n.º 06/2009 do Conselho Diretor do INEA, o agente que aplicar a medida comunicará o fato a seu superior imediato para que este dê ciência à Presidência, à Vice-Presidência ou a diretoria do INEA, para que, fundamentadamente, em até 60 dias, a suspenda ou ratifique. A decisão quanto à suspensão ou ratificação da medida caberá ao Diretor competente, ao Vice-Presidente ou ao Presidente, conforme a lotação do servidor que determinar a imposição da medida cautelar. No caso de ratificação, será lavrado o auto de infração, convertendo-se a medida cautelar em definitiva e iniciando-se o processo administrativo nos termos dos artigos 61 e 62 do Decreto Estadual n.º 41.628/2009. O ato <i>não necessita ser publicado</i> pela imprensa oficial.
Auto de constatação	De acordo com os artigos 21, inciso III e 60 do Decreto Estadual n.º 41.628/2009, a lavratura de Autos de Constatação é de competência dos servidores lotados na Coordenadoria de Fiscalização e nas Superintendências Regionais, órgãos da Vice-Presidência. Ainda, a Resolução n.º 06/2009 do INEA, atribui às Diretorias, à Presidência e à Vice-Presidência do INEA, por intermédio das Superintendências Regionais e da Coordenadoria de Fiscalização, a competência para a lavratura de autos de constatação. O servidor da

	Regional que lavrar o auto de constatação deverá encaminhá-lo ao Superintendente Regional. Já o servidor pertencente às Diretorias, à Presidência e à Vice-Presidência do INEA que lavrar o auto de constatação, após aprovação da chefia imediata, deverá encaminhá-lo, através de processo administrativo, para a Coordenadoria de Fiscalização. O ato <i>não necessita ser publicado</i> pela imprensa oficial.
Auto de embargo cautelar	De acordo com os artigos 23 e 29 da referida Lei Estadual n.º 3.467/2000 e com o Decreto Estadual n.º 41.628/2009 cabe aos agentes incumbidos das atividades de fiscalização impor cautelarmente a medida de interdição. Após adotar a medida, o agente deverá comunicar imediatamente seu superior hierárquico imediato para que este dê ciência ao CONDIR, que decidirá, no prazo máximo de 60 dias, pela manutenção ou não da medida. De acordo com a Resolução INEA n. 06/2009, no caso de ratificação do embargo cautelar, será lavrado o auto de infração pela coordenadoria de fiscalização, sujeito à impugnação a ser apresentada no prazo de 15 dias a ser apreciada pelo Conselho Diretor. Da decisão que apreciar a impugnação caberá um único recurso, no prazo de 15 dias, para CECA. O ato <i>deve ser publicado</i> no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.
Auto de infração	De acordo com os artigos 60 e 61 do Decreto Estadual n.º 41.628/2009, a lavratura e Autos de Infração será de competência: (i) dos servidores lotados na Coordenadoria de Fiscalização; (ii) do Superintendente 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. O ato <i>deve ser publicado</i> no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.
Auto de interdição Cautelar	De acordo com os artigos 23 e 29 da referida Lei Estadual n.º 3.467/2000 e com o Decreto Estadual n.º 41.628/2009 cabe aos agentes incumbidos das atividades de fiscalização impor cautelarmente a medida de interdição. Após adotar a medida, o agente deverá comunicar imediatamente seu superior hierárquico imediato para que este dê ciência ao CONDIR, que decidirá, no prazo máximo de 60 dias, pela manutenção ou não da medida. De acordo com a Resolução INEA n. 06/2009, no caso de ratificação da interdição cautelar, será lavrado o auto de infração pela coordenadoria de fiscalização, sujeito à impugnação a ser apresentada no prazo de 15 dias e apreciada pelo Conselho Diretor (RES INEA 06/2009). Da

	decisão que apreciar a impugnação caberá um único recurso, no prazo de 15 dias, para CECA. O ato <i>não necessita ser publicado</i> pela imprensa oficial.
Certidão	Propõe esta Procuradoria que as certidões sejam utilizadas pelos órgãos do INEA, sempre que seja solicitada informação disponível em autos de processos, procedimentos, cadastros, documentos e arquivos do INEA, etc. Deve ser expedida para declarar a existência ou a inexistência de ato ou fato, com o intuito de fornecer ao interessado o conhecimento acerca da existência ou inexistência de direitos e obrigações. O ato <i>não necessita ser publicado</i> pela imprensa oficial.
Certidão de aprovação de área de reserva legal florestal	De acordo com o artigo n.º 29, inciso I do Decreto Estadual n.º 41.628/2009, a competência para conduzir o procedimento de aprovação da área de reserva legal florestal e expedir a respectiva certidão de aprovação é da Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas. O ato <i>não necessita ser publicado</i> pela imprensa oficial.
Certidão de uso insignificante de recursos hídricos	De acordo com o artigo 25, inciso V, do Decreto Estadual n.º 41.628/2009, que atribui competência para a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro à Diretoria de Licenciamento Ambiental, a competência para reconhecer os casos nos quais tal instrumento é desnecessário em função da insignificância do uso compete a mesma diretoria. O ato <i>não necessita ser publicado</i> pela imprensa oficial.
Comunicação interna	Deve ser utilizada pelas chefias de todos os órgãos do Instituto para estabelecer a comunicação interna e institucional acerca de fatos, informações e etc. O ato <i>não necessita ser publicado</i> pela imprensa oficial.
Deliberação	Expedida pelo Conselho Diretor para emitir decisões ou expedir normas internas. O ato <i>deve ser publicado</i> no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro sempre que produzir <i>efeitos externos</i> ao Instituto, conforme o item II deste parecer. Quando produzir apenas efeitos internos, não precisa ser publicado, como, por exemplo, na disciplina do procedimento interno do Instituto.
	De acordo com o Decreto Estadual n.º 41.628/2009, as licenças ambientais serão expedidas: I - pelo Conselho Diretor: (a) casos de empreendimentos sujeitos à elaboração de Relatório Ambiental Simplificado (RAS); (b) casos das Licenças de Instalação e Operação para atividades sujeitas à elaboração do Estudo de

Licença Ambiental	<p>Impacto Ambiental (EIA) e que tenham obtido licença prévia da CECA, nas hipóteses do inciso III do artigo 56 do Estatuto do INEA; (c) casos de atividades e empreendimentos de médio e alto impacto ambiental, sem prejuízo das demais competências previstas no Decreto Estadual n.º 41.628, de 13 de janeiro de 2009; (d) renovação das licenças prévias expedidas pela CECA nas hipóteses do inciso III do artigo 56; (e) renovação das licenças expedidas pelo próprio Conselho.</p> <p>II – Pela Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILAM): (a) casos de licenças referentes às atividades e empreendimentos considerados de baixo impacto que estejam situados no seu território de abrangência, qual seja, o da Superintendência Regional SRV – Baía de Guanabara – SUPBG, conforme a Resolução n.º 2/2009 do CONDIR.</p> <p>III – Pelas Agências Regionais: (a) casos de licenças de atividades consideradas de baixo impacto e situadas nos limites territoriais da Agência. Fora dos limites territoriais das Agências Regionais, a expedição das licenças nos casos de baixo impacto será de competência da Diretoria de Licenciamento.</p> <p>IV – Pela CECA: (a) casos de atividades realizadas pelo próprio Instituto; (b) casos dos incisos III, V e XII do art. 1º da Lei n.º 1.356, de 03 de outubro de 1988; (c) casos de licença prévia de atividades e empreendimentos previstos nos incisos I, II, IV, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XIV, XV e XVI do art. 1º da Lei n.º 1.356, de 03 de outubro de 1988. O ato <i>deve ser publicado</i> no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.</p>
Ofício	<p>Deve ser utilizado para comunicar fatos ou decisões do Instituto, responder requerimentos e fazer solicitações destinados a outros órgãos não pertencentes à estrutura do INEA, tais como a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, etc.</p> <p>O ato <i>não necessita ser publicado</i> pela imprensa oficial.</p>
Notificação	<p>É o meio pelo qual se deve dar ciência aos particulares determinados de <i>fatos ou intimações</i> oriundas do INEA.</p> <p>O ato <i>não necessita ser publicado</i> pela imprensa oficial.</p>
Outorga de uso de recursos hídricos	<p>De acordo com o artigo 25, inciso V, do Decreto Estadual n.º 41.628/2009, a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro é atribuição da Diretoria de Licenciamento Ambiental.</p> <p>O ato <i>deve ser publicado</i> no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.</p>

Portaria	<p>As portarias devem ser usadas pelo Presidente do INEA e pelos diretores e chefes de órgãos autônomos do Instituto - tais como a Procuradoria, a Corregedoria e a Ouvidoria - para disciplinar aspectos funcionais, procedimentais e disciplinares internos.</p> <p>O ato <i>não necessita ser publicado</i> pela imprensa oficial, ressalvados os casos em que a matéria, em razão de disposição legal, exige tal publicidade, bem como os casos de portarias que possuam efeitos externos.</p>
Resolução	<p>As Resoluções devem ser utilizadas pelo Conselho Diretor para expedir atos <i>administrativos normativos com efeitos externos</i> que encerrem conteúdo geral e abstrato, como, por exemplo, os que decorrem de sua atribuição legal para expedir atos regulamentares sobre as matérias de sua competência.</p> <p>O ato <i>deve ser publicado</i> no Diário Oficial do Estado.</p>
Termo de depósito	<p>A competência deverá ser definida no Regimento Interno.</p> <p>O ato <i>não necessita ser publicado</i> pela imprensa oficial.</p>
Termo de doação	<p>Considerando o disposto no artigo 9º, inciso IV da Lei Estadual n. 5.101/2007, o termo de doação deverá ser aprovado em sessão do CONDIR. No entanto, sugere esta Procuradoria que o procedimento para a celebração do referido termo seja definido pelo regimento interno do Instituto.</p> <p>O ato <i>não necessita ser publicado</i> pela imprensa oficial.</p>
Termo de soltura	<p>A competência deverá ser definida no Regimento Interno. Sugere esta Procuradoria que tal competência seja definida como sendo da Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas.</p> <p>O ato <i>não necessita ser publicado</i> pela imprensa oficial.</p>
Termo de ajustamento de conduta (TAC)	<p>De acordo com o disposto no artigo 25, inciso III do Decreto Estadual n. 41.628/2009, compete à Diretoria de Licenciamento “<i>proceder à análise técnica prévia e ao acompanhamento do cumprimento das obrigações pactuadas em termos de ajustamento de conduta, por meio de núcleo específico criado para este fim</i>”.</p> <p>A Compromissada deverá publicar o extrato do TAC, no Diário Oficial e encaminhar uma cópia para ser incorporada ao processo.</p>

Termo de conversão de multa em serviços	Sugere esta Procuradoria que tal competência seja definida pelo Regimento Interno do Instituto como sendo da Diretoria de Licenciamento Ambiental e que estabeleça a obrigatoriedade de que o termo seja assinado por esta diretoria em conjunto com pelo menos mais uma pertencente à estrutura do Instituto. O ato <i>deve ser publicado</i> no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.
Termo de responsabilidade pela averbação e preservação da área de reserva legal florestal	De acordo com o artigo n.º 29, inciso I do Decreto Estadual n.º 41.628/2009, a competência para conduzir o procedimento de aprovação da área de reserva legal florestal e expedir a respectiva certidão de aprovação é da Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas. O ato <i>não necessita ser publicado</i> pela imprensa oficial.

Atos com Publicação Oficial Determinada pela Lei Federal n.º 1

Pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão
Pedidos e licenças para supressão de vegetação
Autos de infrações e respectivas penalidades impostas pelos órgãos ambientais
Lavratura de termos de compromisso de ajustamento de conduta
Reincidências em infrações ambientais
Recursos interpostos em processo administrativo ambiental e respectivas decisões
Registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição

VISTO

APROVO, com *observações adicionais*, o Parecer n. 02/2009 da lavra do Ilustre Procurador do Estado Rafael Lima Daudt D' Oliveira, Procurador-Chefe da Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, encaminhado a este Gabinete na forma dos artigos 6º e 7º do Decreto n. 40.500, de 1º janeiro de 2007.

Conclui o Parecerista que o INEA tem competência normativa, resultante da deslegalização em matéria ambiental feita pela Lei 5.101/07. Daí porque, em respeito ao princípio da especialidade, pode o instituto, *além de praticar atos normativos, decisórios e ordinatórios previstos em lei ou necessários ao desempenho satisfatório de suas atribuições*, dispor sobre a forma de sua exteriorização, considerando seu regulamento e regimento interno, e não os Decretos Estaduais n. 28.169/01 e 31.896/02 (que dispõe respectivamente sobre o manual de redação oficial do Poder executivo Estadual e sobre a uniformização dos atos oficiais do Estado), que orientam a escolha da forma dos respectivos atos normativos, tal como constante dos documentos anexados ao parecer.

Alguns pontos, no entanto, merecem acréscimos. É que, após a remessa do parecer a exame deste Gabinete, entrou em vigor a nova Lei de Processo Administrativo Estadual (Lei n. 5.427/09) que pode alterar, ainda que em pequena parte, as conclusões do parecer. Assim é que a conclusão relativa à publicidade deve ser analisada à luz do §2º do art. 2º da referida Lei – com o que, possivelmente, outros atos deverão ser publicados além daqueles expressamente mencionados no parecer; merecendo igualmente nova análise a questão da delegação de competência, à luz dos artigos 10 e 11 da mesma lei.

Outrossim, deve-se registrar que, embora existam razões que permitam o afastamento parcial da incidência dos referidos decretos, isto não signifique que exista regra segundo a qual “em regra” o INEA não está vinculado aos decretos estaduais fora das duas hipóteses mencionadas às fls. 16 (o que, ainda que não tenha sido a intenção do parecerista, pode decorrer do parecer mesmo que isto não integre as suas conclusões).

Por fim, embora o INEA tenha expressa atribuição legal para celebrar termos de ajustamento de conduta (art. 5º, X da Lei n. 5.101/07); no que se refere especificamente ao termo previsto no art. 101 da Lei n. 3.467/00 a melhor interpretação parece ser a de que sua celebração permanece na esfera da Secretaria de Estado do Ambiente (pela aplicação do princípio da especialidade), sendo certo que, caso o termo inclua multas já inscritas em dívida ativa, haverá a necessária participação da Procuradoria Geral do Estado, o que já foi objeto do Parecer n. 01/2008-SESP.

Ao INEA, em devolução.

Rio de Janeiro, 3 de setembro de 2009

RODRIGO TOSTES DE ALENCAR MASCARENHAS
Subprocurador-Geral do Estado