



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

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

PARECER INEA/PGE - RD N.º 02/2019 – RAFAEL LIMA DAUDT D'OLIVEIRA¹

Rio de Janeiro, 28 de março de 2019.

Procedimento Administrativo n. E-07002.3192/2019.

Direito administrativo. Proposta de edição de enunciados ou súmulas administrativas sobre temas de direito ambiental pelo INEA, por iniciativa de sua Procuradoria. Possibilidade desde que referendada pela PGE. Ideia de súmulas. Competência normativa do INEA e atribuições de sua Procuradoria como órgão setorial do sistema jurídico, vinculada à Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro: inteligência dos arts. 5º, III, 9º, II, e 14, §1º e §2º, da Lei estadual n. 5.101/2007, do art. 31 do Decreto estadual n. 41.628/2009, art. 6º, XXV, da Lei Complementar estadual n. 15/80 e art. 3º do Dec. Estadual n. 40.500/09. Previsão expressa no novo art. 30 da LINDB. Princípios da segurança jurídica, proteção da confiança, impessoalidade, isonomia e eficiência.

Excelentíssimo Senhor Dr. Procurador Geral do Estado,

I - INTRODUÇÃO

Consulta-nos o Ilmo. Sr. Presidente quanto à viabilidade da edição de enunciados ou súmulas administrativas sobre temas de direito ambiental pelo Instituto Estadual do Ambiente, por iniciativa de sua Procuradoria, com a finalidade de promover orientação jurídica geral aos servidores do Instituto e aos administrados.

É o breve relatório. Passamos a opinar.

¹ O presente parecer contou com a contribuição do Dr. Antonio Carlos Rodrigues da Silva, advogado do Inea, e gerente de contratos da Procuradoria.



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

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – SÚMULA. CONCEITO. SÚMULAS E UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. SÚMULAS ADMINISTRATIVAS

Historicamente, as súmulas têm sido utilizadas pelos tribunais para formalizar um entendimento consolidado, esclarecendo qual a orientação pertinente sobre determinada matéria, e estão umbilicalmente ligadas à ideia de uniformização da jurisprudência. Nas palavras de Daniel Assumpção Neves, “*súmula é uma consolidação objetiva da jurisprudência, ou seja, é uma materialização da jurisprudência. O tribunal, reconhecendo já ter formado um entendimento majoritário a respeito de uma determinada questão jurídica tem o dever de formalizar esse entendimento por meio de um enunciado, dando notícia de forma objetiva de qual é a jurisprudência presente naquele tribunal a respeito da matéria*”.²

Alguns autores afirmam que há, atualmente, uma tendência de aproximação do sistema jurídico brasileiro à escola do *Common Law*, notadamente a partir da introdução, pela Emenda Constitucional n. 45/2004, do art. 103-A na Constituição da República, que disciplina a edição de súmulas vinculantes pelo Supremo Tribunal Federal. De acordo com Flávio Tartuce:

*“O Direito brasileiro sempre foi filiado à escola da Civil Law, de origem romano-germânica, pela qual a lei é a fonte primária do sistema jurídico. Assim ainda o é, apesar de todo movimento de valorização do costume jurisprudencial, notadamente pela emergência da súmula vinculante como fonte do direito, diante da Emenda Constitucional 45/2005” (sic). “(...) Desse modo, haveria uma tendência de se caminhar para um sistema próximo à Common Law, em que os precedentes judiciais constituem a principal fonte do direito”.*³

Como explica Barbosa Moreira, em clássico artigo sobre o tema, há uma tendência de aproximação recíproca entre os sistemas do *civil law* e do *common law*: enquanto o sistema do *civil law* passa a se valer de súmulas vinculantes e outros institutos do *common law*, este sistema,

² NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil, vol. único, 8. ed., Salvador, Juspodivm, 2016, p. 1.296.

³ TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil, vol. único, 2. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012, p. 3.



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

por sua vez, passa a utilizar institutos próprios do *civil law*, como comprova, por exemplo, a edição do código de processo civil na Inglaterra.⁴

Embora as súmulas venham sendo utilizadas ao longo do tempo, em maior escala, pelos órgãos de natureza jurisdicional e pelas Cortes de Contas⁵, estando, portanto, tradicionalmente ligadas ao conceito de decisão, não há óbice que impeça a sua utilização pelos órgãos e entidades da Administração Pública para explicitar um determinado entendimento sobre assunto de sua competência.

Isto porque, a edição de súmulas administrativas, com base em precedentes administrativos é salutar, pois “*a força vinculante do precedente administrativo decorre da necessidade de segurança jurídica, de vedação da arbitrariedade, de coerência e de aplicação igualitária da ordem jurídica*”.⁶

No próximo tópico, passa-se a demonstrar que a edição de súmulas administrativas ou enunciados insere-se na competência do INEA, por iniciativa de sua Procuradoria.

II.2 – O INEA. AUTARQUIA ESPECIAL DOTADA DE AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA, PATRIMONIAL E COMPETÊNCIA NORMATIVA. PROCURADORIA DO INEA. ÓRGÃO SETORIAL DO SISTEMA JURÍDICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Instituto Estadual do Ambiente foi criado pela Lei estadual n. 5.101/07, e efetivamente instalado pelo Decreto estadual n. 41.628/09, e possui natureza autárquica especial, gozando de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. A sua principal atribuição é a

⁴ “(...) há sinais visíveis de encurtamento da distância entre processo de common law e processo de civil law. Marco importante de tal evolução, do lado de lá da linha divisória, é o ainda recente surgimento, na Inglaterra, de um código de processo civil (Rules of Civil Procedure), que aproxima em mais de um ponto o sistema processual inglês do modelo predominante na Europa continental”. BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **O Processo Civil Brasileiro entre dois Mundos**. Revista da EMERJ, v.4, n.16, 2001.

⁵ O regimento interno do Tribunal de Contas da União confere ao Plenário do tribunal a competência para aprovar os enunciados da súmula da jurisprudência, conforme previsto no art. 15, VII, da Resolução-TCU n. 246, de 30 de novembro de 2011.

⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense. 2019, p. 40.



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

execução das políticas estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais previstas em lei ou fixadas pelos órgãos competentes⁷.

Para o exercício de suas atribuições, o legislador estadual outorgou-lhe poder normativo, consoante previsão expressa no art. 5º, inc. III, e art. 9º, inc. II, da Lei estadual n.5.101/07:

“Art. 5º - Ao Instituto compete implementar, em sua esfera de atribuições, a política estadual de meio ambiente e de recursos hídricos fixada pelos órgãos competentes, em especial:

(...)

III – 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;

Art. 9º - Compete ao Conselho Diretor:

(...)

II – editar normas sobre matérias de competência do Instituto;”

Vale ressaltar também que, desde a concepção do Instituto, previu-se, no art. 14, §1º e §2º, da Lei estadual n. 5.101/07⁸ e nos arts. 29 e seguintes do Decreto estadual n. 41.628/09⁹, a existência de um órgão com atribuições de consultoria e assessoramento jurídicos e de controle interno de legalidade dos atos administrativos decorrentes do exercício de suas funções típicas.

Assim, como órgão setorial do Sistema Jurídico do Estado do Rio de Janeiro, a Procuradoria do Inea oficia nos processos administrativos do Instituto, emitindo pareceres jurídicos e manifestações sobre os diversos temas de interesse desta autarquia, vinculando-se à

⁷Arts. 2º e 4º da Lei estadual n. 5.101/07.

⁸Art. 14 - Cabe ao diretor-presidente a representação do Instituto, o comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço, exercendo todas as competências administrativas correspondentes, bem como a presidência das sessões do Conselho Diretor. (...) §1º - O Instituto contará com uma Procuradoria, sendo o cargo de Procurador-Chefe privativo de Procurador do Estado. §2º - A representação judicial do Instituto será exercida pela Procuradoria-Geral do Estado.

⁹ Cf. a redação de seu art.31: “Cabe à Procuradoria do INEA: I - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Instituto; II - executar as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Instituto; III - opinar em consultas formuladas pelo Conselho Diretor e por seus membros, emitindo as respectivas manifestações e pareceres jurídicos; IV - praticar os atos definidos como de sua competência pelo Regimento Interno”.



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

Procuradoria Geral do Estado para fins de orientação normativa e supervisão técnica, sendo o cargo de Procurador-Chefe privativo de Procurador do Estado¹⁰.

Note-se que as atividades de representação judicial e consultoria jurídica das entidades da Administração Pública Indireta nem sempre são exercidas pela Procuradoria Geral do Estado. No tocante às autarquias e fundações de direito público, por exemplo, estabelece o art. 3º, inc. XV, da Lei Complementar estadual 15/80, que as referidas atividades serão realizadas “*mediante convênios ou contratos, a critério do Procurador-Geral do Estado*”.¹¹

Essa divisão das tarefas de consultoria, controle interno e representação judicial entre a Procuradoria do Inea e a Procuradoria Geral do Estado, prevista em lei e em Decreto, permite, a um só tempo, maior liberdade de atuação do órgão de assessoramento da entidade e o aperfeiçoamento das práticas administrativas, considerando a supervisão técnica exercida pelo órgão central do sistema jurídico estadual.

Acrescente-se, por oportuno, que em relação aos órgãos locais e setoriais, há duas interessantíssimas previsões no Decreto estadual n. 40.500/09 que, conjugadas, parecem conduzir à possibilidade de edição de súmulas pela Procuradoria do Inea – órgão setorial, desde que submetidas ao exame da Procuradoria Geral do Estado, como explicaremos mais adiante. Referimo-nos aos incisos VIII e IX, do art. 4º, os quais estabelecem, respectivamente, que compete aos órgãos locais e setoriais do Sistema Jurídico do Estado do Rio de Janeiro colaborar na edição de instrumentos normativos ou contratuais de interesse da Secretaria ou do ente da Administração Indireta e sugerir medidas cabíveis em relação aos atos administrativos de interesse da Secretaria ou da entidade da Administração Indireta, propondo a edição de normas legais ou regulamentares.

Nesse sentido, parece-nos que a edição de enunciados ou súmulas administrativas em matéria ambiental insere-se no âmbito das atribuições do INEA, por meio da atividade de consultoria e assessoramento jurídicos próprios de sua Procuradoria, na medida em que sintetizam o entendimento consolidado da Procuradoria Geral do Estado. Assim se diz por que, a nosso ver,

¹⁰ Art. 14, §1º, da Lei estadual n. 5.101/07.

¹¹ O art. 8º do Dec. est. 40.500/07 possui redação semelhante.



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

os enunciados ou súmulas têm a aptidão de propiciar maior segurança jurídica para servidores públicos e administrados a respeito das orientações gerais firmadas por este Instituto.

Por fim, registre-se que a possibilidade da edição de súmulas administrativas ou enunciados pela Administração Pública, além de promover diversos princípios jurídicos, foi expressamente prevista a partir da vigência da Lei n. 13.655/18, que introduziu o art. 30 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. É o que se passa a expor no próximo tópico.

II. 3 – SÚMULAS ADMINISTRATIVAS E O NOVO ART. 30 DA LINDB. PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA, PROTEÇÃO DA CONFIANÇA, IMPESSOALIDADE, ISONOMIA E EFICIÊNCIA.

O art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ('LINDB'), acrescentado pela Lei n. 13.655/18, previu a edição de súmulas administrativas por autoridades públicas como exigência concretizadora do princípio da segurança jurídica. Confira-se a redação do mencionado dispositivo:

“Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão”

Sobre a expressão segurança jurídica, ensina Luís Roberto Barroso:

“No seu desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial, a expressão segurança jurídica passou a designar um conjunto abrangente de idéias e conteúdos, que incluem:

- 1. a existência de instruções estatais dotadas de poder e garantias, assim como sujeitas ao princípio da legalidade;*
- 2. a confiança nos atos do Poder Público, que poderão reger-se pela boa-fé e pela razoabilidade;*
- 3. a estabilidade das relações jurídicas, manifestada na durabilidade das normas, na anterioridade das leis em relação aos fatos sobre os quais incidem e na conservação de direitos em face da lei nova;*
- 4. a previsibilidade dos comportamentos, tanto os que devem ser seguidos como os que devem ser suportados;*



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

5. *a igualdade na lei e perante a lei, inclusive com soluções isonômicas para situações idênticas ou próximas.*¹²

Segundo Gustavo Binbenbojm, a “segurança jurídica representa, como se sabe, uma das ideias mais caras do Estado de direito. Isto porque, para que as pessoas possam viver com paz e liberdade, é fundamental assegurar alguma estabilidade às relações jurídicas de que participam, o que impõe a articulação de mecanismos jurídicos que confirmem previsibilidade à aplicação do direito e limitem o arbítrio do Estado, visando à *proteção da confiança* e das *legítimas expectativas* nutridas pelos cidadãos e agentes econômicos e sociais em relação às leis e atos da Administração Pública.”¹³

Assim sendo, percebe-se que a edição de súmulas administrativas não só promove a segurança jurídica, como também o princípio da proteção da confiança – corolário da segurança jurídica -, eis que “*a tutela da confiança legítima abrange, inclusive, o poder normativo da Administração, e não apenas os atos de natureza concreta por ela produzidos. Cuida-se de proteger expectativas dos indivíduos oriundas da crença de que disciplinas jurídico-administrativas são dotadas de certo grau de estabilidade*”.¹⁴ E, obviamente, a edição de súmulas pela Administração Pública pressupõe, para tanto, o exercício de poder normativo que veicule o conteúdo das referidas súmulas ou enunciados, o que é conferido ao INEA pelos arts. 5º, inc. III, e 9º, inc. II, da Lei estadual n.5.101/07.

Demais disso, a edição das súmulas administrativas contribui para a concretização dos princípios da impessoalidade¹⁵ e da isonomia, na medida em que a adoção de tais instrumentos possibilita (i) tratamento isonômico em relação a todos que se encontram na mesma situação e (ii) certo grau de previsibilidade das condutas administrativas.

¹² BARROSO, Luís Roberto. “O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro”. In: **Temas de Direito Constitucional**, tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 133.

¹³ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, pp. 176-177.

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 36.

¹⁵ Maria Sylvia Zanella Di Pietro analisa o princípio da impessoalidade sob o viés da imparcialidade: “(...) *Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento*” DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 68.



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

A respeito do princípio da impessoalidade, com enfoque na igualdade e imparcialidade, leciona Ana Paula Oliveira Ávila

“(…) A impessoalidade restará explicada como princípio que impõe a administração Pública o dever de respeitar o direito de igualdade dos Administrados e de não se valer da máquina pública para lograr proveito pessoal ou de outrem; o dever de proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para satisfação do bem comum, o dever de imparcialidade do Administrador quando da prática de atos e decisões que afetem interesses privados perante a Administração, e, inclusive, na decisão sobre o conteúdo dos interesses públicos em concreto; o dever de neutralidade do administrador, que deve caracterizar a postura institucional da Administração e determinar aos agentes públicos o dever de não deixar que suas convicções políticas, partidárias ou ideológicas interfiram no desempenho de sua atividade funcional; e, ainda, na sua exteriorização, o dever de transparência.”¹⁶: (grifou-se)

Como visto, é inequívoco que a edição de súmulas administrativas contribui também para a promoção dos princípios da igualdade e da impessoalidade.

Vale acrescentar, ainda, que as referidas súmulas se revelam método eficiente para enquadrar as situações de um caso concreto à interpretação reiterada acerca do ordenamento jurídico vigente adotada para casos semelhantes, reduzindo, assim, zonas de incerteza legal, mediante a aplicação de uma mesma decisão administrativa para casos análogos. E, assim sendo, racionaliza as rotinas e procedimentos, em homenagem ao princípio da eficiência.¹⁷

II. 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS: DAS SÚMULAS ADMINISTRATIVAS E O PAPEL DA PGE E DO INEA

Especificamente no tocante à edição de súmulas administrativas, vinculativas a toda Administração Pública, por órgão de assessoramento e consultoria jurídicos dos entes da federação, convém destacar que as leis orgânicas das Procuradorias estaduais e da Advocacia-

¹⁶ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O Princípio da Impessoalidade da Administração**: Para uma Administração Imparcial. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 210

¹⁷ Para Maria Sylvania Zanella Di Pietro o princípio da eficiência “apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público”. Ob. cit. p. 85.



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

Geral da União preveem tal competência, cabendo citar, por oportuno: PGE-AC: art. 4º, XVIII, LC nº 45/94; PGE-AL: art. 7º, XIII, LC nº 07/91; PGE-AM: art. 10, XI e XII, L. nº 1.639/83; PGE-AP: art. 7º, XXXI, LC nº 89/2015; PGE-BA: art. 2º, V, LC nº 34/2009; PGE-CE: art. 5º, X, LC nº 31/2006; PG-DF: art. 11, XXI, LC nº 395/2001, PGE-ES: art. 3º, XII, LC nº 88/96; PGE-GO: art. 8º, IX, LC nº 58/2006; PGE-MA: art. 4º, XII, LC nº 20/94; PGE-MT: art. 8º, IV, LC nº 111/2002; PGE-MS: art. 8º, XVIII, LC nº 95/2001; AGE-MG: art. 7º, XII, LC nº 30/93; PGE-PA: art. 2º, V, LC nº 41/2002; PGE-PB: art. 9º, XXVIII, LC nº 86/2008; PGE-PR: art. 5º, XXI, LC nº 26/85; PGE-PE: art. 54, VI, LC nº 02/90; PGE-PI: art. 6º, XVIII, LC nº 56/2005; PGE-RN: art. 36, VIII, LC nº 240/2002; PGE-RS: art. 12, IX, LC nº 11.742/2002; PGE-RO: art. 3º, XI, LC nº 620/2011; PGE-RR: art. 7º, §1º, VII, LC nº 71/2003; PGE-SC: art. 4º, XIV, LC nº 317/2005; PGE-SP: art. 7º, XXIV, LC nº 1.270/96; PGE-SE: art. 7º, XXIII, LC nº 27/96; AGE-TO: art. 4º, XXIX, LC nº 259/91; e AGU: art. 40, §1º, LC Federal nº 73/93.

No âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, a Lei Complementar estadual n. 15/80 e o Decreto estadual n. 40.500/09 estabelecem, em diversas passagens, a competência do órgão central para a uniformização dos entendimentos, atos e procedimentos no âmbito do Sistema Jurídico do Estado.

Cabe citar, a título de exemplo, os artigos 2º, inciso XV e 6º, incisos XXV e XXVI, da LC n. 15/80¹⁸ e artigo 3º, incisos II, V, VI, VIII e XIV do Dec. Estadual n. 40.500/09¹⁹.

¹⁸ Art. 2º - A Procuradoria Geral do Estado tem autonomia administrativa e financeira, dispondo de dotação orçamentária própria. Suas atribuições são as previstas no art. 176 e parágrafos da Constituição do Estado, competindo-lhe: (...)XV - propor ao Governador medidas que julgar necessárias à uniformização da jurisprudência administrativa; (...)Art. 6º - Compete ao Procurador-Geral do Estado, sem prejuízo de outras atribuições: (...)XXV - solicitar ao Governador que confira caráter normativo a parecer emitido pela Procuradoria-Geral do Estado, vinculando a Administração Pública Direta e Indireta, inclusive Fundações, ao entendimento estabelecido;

XXVI - atribuir normatividade, no âmbito do sistema Jurídico, a pareceres emitidos pela Procuradoria-Geral do Estado, comunicando sua iniciativa ao Governador;

¹⁹ Art 3º - Compete à Procuradoria Geral do Estado, no exercício do controle e supervisão dos órgãos setoriais do Sistema Jurídico Estadual: (...) II - propor ao Governador medidas que julgar necessárias à uniformização da jurisprudência administrativa; (...)V - solicitar ao Governador que confira caráter normativo a parecer emitido pela Procuradoria-Geral do Estado, comunicando sua iniciativa ao Governador; VI - atribuir normatividade, no âmbito do Sistema Jurídico, a pareceres emitidos pela Procuradoria-Geral do Estado, comunicando sua iniciativa ao Governador; (...)VIII - estabelecer a padronização de atos e procedimentos no âmbito do Sistema Jurídico Estadual; (...)XIII - editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais, inclusive para fins de dispensa genérica de recursos judiciais; (...)XIV - fixar a interpretação governamental da Constituição, das leis e demais atos normativos, podendo, para tanto, editar enunciados consolidando os entendimentos já pacificados



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

Destacam-se, em especial, os incisos XIII e XIV do art. 3º do Dec. estadual n. 40.500/09, na medida em que estabelecem a possibilidade de edição de súmulas pela PGE/RJ para explicitar jurisprudência iterativa de tribunais e para fixar interpretação da Constituição, leis e atos normativos.

Sem prejuízo do exposto no parágrafo anterior, convém destacar que a iniciativa do INEA na edição das súmulas administrativas revela-se pioneira no sistema jurídico brasileiro, não havendo notícias de que qualquer outra entidade da administração indireta federal, estadual ou municipal – ambiental ou não - tenha editado súmulas com entendimentos sobre determinadas matérias.

Importante mencionar que a edição dos enunciados não pretende inovar na ordem jurídica, destinando-se apenas a regulamentar os casos que se apresentam de forma reiterada no âmbito do Instituto, com fundamento em precedentes da Procuradoria Geral do Estado, dando tratamento isonômico aos administrados, bem como conferindo celeridade aos processos.

Neste sentido, depois de elaborados pela Procuradoria do INEA e aprovados pela PGE, se for o caso, os enunciados serão objeto de deliberação pelo Conselho Diretor e, uma vez aprovados, veiculados mediante resolução daquele órgão, a teor do disposto no já citado art. 9º, inc. II, da Lei estadual n. 5.101/07.

Em relação aos enunciados que eventualmente venham a ser editados no futuro, entendemos que o rito a ser seguido é o mesmo do presente processo: a prévia análise pela Procuradoria Geral do Estado de seu conteúdo, e posterior submissão ao Conselho Diretor do INEA para aprovação mediante a edição de resolução.

Em resumo, o rito que ora propomos para a aprovação das súmulas administrativas é o seguinte: (i) elaboração e envio da proposta de súmula pela Procuradoria do INEA, acompanhada de parecer novo ou antigo já aprovado, à PGE; (ii) aprovação pela PGE; (iii) finalmente, submissão ao Conselho Diretor do INEA para aprovação, mediante a edição de resolução.



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

Processo n. 604/002.392/2019
Data: 28/03/19 Fls. 14
Rubrica JLB
ID: 2147090

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se pela viabilidade da edição de súmulas administrativas pelo INEA, mediante iniciativa de sua Procuradoria, aprovação prévia pela PGE e aprovação final pelo Conselho Diretor do Instituto, tendo em vista que:

- (i) tal atividade é respaldada pelas atribuições de consultoria e assessoramento jurídico da Procuradoria do INEA e da PGE, bem como insere-se no poder normativo do Instituto, a teor do disposto no art. 5º, inc. III e 9º, inc. II, da Lei estadual n. 5.101/07;
- (ii) existe previsão expressa no art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ('LINDB'), acrescentado pela Lei n. 13.655/18;
- (iii) confere certo grau de previsibilidade às condutas administrativas, possibilita tratamento impessoal e isonômico em relação a todos que se encontram na mesma situação, bem como racionaliza a atividade da Administração, em homenagem aos princípios da segurança jurídica, proteção à confiança, impessoalidade, isonomia e eficiência;
- (iv) não inovam na ordem jurídica, mas consolidam entendimentos firmados em precedentes fixados em pareceres jurídicos da Procuradoria Geral do Estado sobre assuntos de competência do Instituto.

É o parecer, s.m.j.

Nesse sentido, encaminhe-se o expediente à d. Procuradoria Geral do Estado, na forma do Decreto estadual n. 40.500/2007, com a primeira a proposta de 10 (dez) súmulas de direito ambiental, anexas, todas fundamentadas e acompanhadas dos respectivos pareceres jurídicos aprovados pela PGE/RJ.


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



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

Processo n.º 02/002.3192/19
Data: 28/03/19 Fls. 15
Rubrica JES
ID: ID: 2147004-9

ANEXO I – PROPOSTA DE 10 (DEZ) SÚMULAS ADMINISTRATIVAS DE DIREITO AMBIENTAL

ENUNCIADOS DE DIREITO AMBIENTAL – PROCURADORIA DO INEA

Repartição de competências:

Enunciado nº 1 - A repartição das competências executivas em matéria ambiental é estabelecida pela Lei Complementar 140/2011, nos termos do art. 23, parágrafo único, da CRFB, especialmente quanto ao licenciamento ambiental e à supressão de vegetação, não podendo ser tratada por lei ordinária (como, por exemplo, pela Lei da Mata Atlântica).
Precedentes: A) PGE: Parecer RTAM nº 56/2018; ✓

Enunciado nº 2 – A competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da CRFB refere-se à lei aprovada pelo Poder Legislativo. Assim sendo, cabe aos Estados-membros, no exercício de suas competências constitucionais: (i) editar leis suplementares às leis de normas gerais da União (art. 24, §2º, CRFB); (ii) regulamentar diretamente a lei federal que veicule normas gerais em seus respectivos territórios (art. 23, VI e VII, e art. 84, IV, da CRFB)
Precedentes: A) PGE: Visto ao Parecer RD nº 04/2008 e Parecer RTAM 04/12;

Biodiversidade e Áreas Protegidas:

Enunciado nº 3 – As Resoluções CONAMA 302/2002 (art. 3º) e 303/2002 (art. 3º) são inconstitucionais quando criam novas APPs ou aumentam os limites daquelas já existentes, por violação aos princípios da legalidade, razoabilidade e em virtude do disposto no art. 25, II do ADCT, não devendo ser aplicadas no Estado do Rio de Janeiro.
Precedentes: A) PGE: Parecer RD nº 04/2008; ✓

Enunciado nº 4 – A compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei 9985/2000 só será exigida quando ficar demonstrado, no EIA/RIMA, que os impactos *significativos potenciais* da atividade são, de fato, impactos *efetivos* – ou não mitigáveis -, na linha da decisão do STF na ADI 3378/DF, bem como do art. 1º da Lei Estadual 6.572/2013.
Precedentes: A) PGE: Parecer RD nº 03/2008; ✓

Enunciado nº 5 – A autorização do órgão gestor de unidade de conservação da natureza prevista no art. 36, §3º, da Lei 9985/2000 só será exigível quando: (i) ficar comprovado no EIA/RIMA que os impactos da atividade são significativos e efetivos e (ii) quando esta mesma atividade puder afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento.
Precedentes: A) PGE: Parecer RD nº 03/2008; ✓



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

Processo n. E-07/002-3
Data: 26/03/19 Fls. 46
Rubrica [assinatura]
ID: 21470044

Enunciado nº 6 – As hipóteses excepcionais de intervenção e/ou supressão de APP são aquelas previstas: (i) no art. 3º, incisos VIII, IX e X, c/c art. 8º do Código Florestal (Lei 12.651/12), nos casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental; (ii) em Resolução do CONEMA, no caso de intervenção eventual e de baixo impacto ambiental (art. 3º, inciso X, alínea ‘k’, da Lei 12.651/12); (iii) em decreto do chefe do Poder Executivo Estadual, de caráter geral e abstrato, nos casos de utilidade pública e interesse social e; (iv) nos casos de perda de função ecológica em áreas urbanas consolidadas, nos termos do Decreto 42.356/2010.

Precedentes: A) PGE: Pareceres RD nº 04/2007 é RD nº 05/2007;

Fiscalização:

Enunciado nº 7 – É possível aos agentes de fiscalização do Inea realizarem “demolições sumárias” quando: (i) diante de uma situação de riscos de grande monta ao meio ambiente em que não for possível se aguardar o prazo para notificar o interessado ou (ii) quando diante de construções em estágios efetivamente iniciais (cercas, ranchos de construção, construções ainda nas fundações etc.) em áreas não edificantes (p.e., APP, Unidades de Conservação de Proteção Integral etc..)

Precedentes: A) PGE: Visto ao Parecer ASJUR/SEA-RT-002/2007;

Enunciado nº 08 – Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá, de imediato, determinar medidas acauteladoras para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para o licenciamento ou autorização para as providências cabíveis:

- (i) *Inea como ente comunicado* (ente competente que recebeu a comunicação): Ao receber a comunicação, o Inea deverá avaliar a denúncia, em caráter de urgência, para que, de forma fundamentada, exerça o seu poder de polícia e, em seguida, dar ciência ao ente comunicante sobre as medidas adotadas;
- (ii) *Inea como ente comunicante* (que teve conhecimento do fato): o Inea deverá encaminhar notificação ao ente competente comunicando-o a respeito do fato e das medidas adotadas, bem como informando acerca da necessidade de convalidação ou não dessas medidas por aquele ente;

Precedentes: A) PGE: Parecer nº 01/13-RTAM-PG-2 e visto; B) Procuradoria do Inea: Parecer nº 07/19-GC.

Enunciado nº 09 – No exercício da atribuição comum de fiscalização, prevalecerá o Auto de Infração lavrado pelo ente originariamente competente pelo licenciamento ou autorização, exceto quando: (i) já existir decisão administrativa de mérito nos autos do procedimento administrativo instaurado por outro ente federativo; (ii) houver inequívoca ciência do órgão originariamente competente quanto à existência de fato que, em tese, caracteriza infração administrativa ambiental e, após 60 dias da ciência, o processo



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

administrativo sancionador não tenha sido instaurado por aquele ente, resguardada as hipóteses de atuação supletiva prevista em lei.

Precedentes: A) PGE: Parecer n° 01/13-RTAM-PG-2 e visto

Licenciamento:

Enunciado n° 10 – Nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação específica ou sua Zona de Amortecimento, o prazo para expedição da autorização por parte do órgão gestor da unidade de conservação é preclusivo. Assim, na hipótese de extrapolação do prazo de 60 dias, incumbirá ao ente licenciador, ainda que de outro nível federativo e respeitando-se a sua capacidade técnica e operacional, realizar a análise dos impactos sobre a UC.

Precedentes: A) PGE: Parecer n° 02/2016-CCSF;

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo nº	8021002-00392/19
Data:	28/03/19 Fls. 200
Rubrica:	

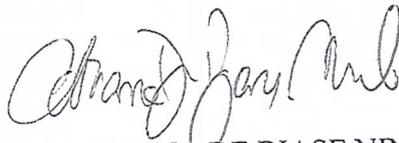
VISTO

Estou de acordo com os termos do Parecer INEA/PGE/RD nº 02/2019, elaborado pelo Procurador Chefe da Procuradoria do INEA, Dr. RAFAEL DAUDT D'OLIVEIRA (fls. 04 a 14, bem como com os enunciados propostos às fls. 15/17.

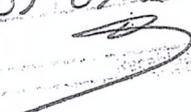
Em verdade, o pronunciamento em questão não inovou no exame dos temas que são objeto dos enunciados, senão sistematizou entendimentos já consolidados no âmbito das Procuradorias do INEA e do Estado do Rio de Janeiro com o propósito de tornar mais transparente e uniforme a interpretação dos assuntos versados, em louvável iniciativa que poderá melhorar a aplicação das normas discutidas, incrementando a segurança jurídica e a isonomia, princípios que devem nortear atuação do administrador.

Encaminhe-se à D. PG-02.

Em 02 de maio de 2019



ADRIANA DE BIASE NINHO
PROCURADORA-CHEFE DA PROCURADORIA
DE PATRIMONIO E MEIO AMBIENTE

03 05 19 17 00




SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo nº	E-07/002.3192/19
Data	28 / 03 / 19 Fl. 267
Rubrica	

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

Processo Administrativo nº E-07/002.3192/2019

Fls. 267

APROVO, o Parecer INEA/PGE/RD nº 02/2019, da lavra do Procurador-Chefe da Procuradoria do INEA, RAFAEL DAUDT D'OLIVEIRA, às fls. 04/14, com os Enunciados de Súmulas indicados às fls. 15/17, com a concordância da Procuradora-Chefe da Procuradoria de Patrimônio e Meio Ambiente – PG-6 ADRIANA DE BIASE NINHO, à fls. 266.

Cuida-se de iniciativa importante fundada no novo art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, prevendo a edição de súmulas administrativas por autoridades públicas como exigência concretizadora do princípio da segurança jurídica, fornecendo a todos os que lidam com a legislação ambiental orientação e interpretação uniforme.

As orientações contidas nos enunciados de súmulas administrativas, tal como previsto no art. 30 da LINDB, não se confundem com os pareceres normativos, cuja eficácia vinculante decorre obrigatoriamente de decisão do Sr. Governador do Estado, por irradiar seus efeitos por *toda* a Administração Pública Estadual.

A diferenciação de procedimentos quanto aos efeitos normativos e vinculantes de orientações no âmbito da Administração Pública recai especialmente sobre os destinatários da eficácia, o que pode se observar do parágrafo único do referido art. 30 da LINDB, que dispõe que as orientações do *caput* terão efeito vinculante “*em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão*”.

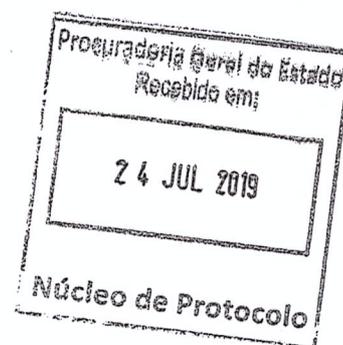


Serviço Público Estadual
Número: R-0412.3192/19
Data: 28/03/19, p. 268
Assinatura: [assinatura]

Assim, enquanto os pareceres normativos devem ser obrigatoriamente submetidos ao Sr. Governador do Estado, a fim de que este atribua eficácia vinculante para *toda* a Administração Pública Estadual, as orientações contidas em Súmulas Administrativas não se submetem ao crivo do Chefe do Executivo, pois seus efeitos vinculantes são restritos ao “*órgão ou entidade que se destinam*”, ou seja, os órgãos que lidam com a legislação ambiental e devem ter orientação e interpretação uniforme, em prestígio à segurança jurídica.

Ao INEA, em prosseguimento.

Rio de Janeiro, 23 de julho de 2019.



MARCELO LOPES DA SILVA
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

~~Sergio Luiz Barbosa Neves
Subprocurador-Geral do Estado~~

