



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

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 22 de julho de 2019.

Parecer Conjunto nº 02/2019 – RDC/ACRS

Ref.: Processo: E-07/002.7298/2019

Lei Complementar 140/2011. Possibilidade de delegação de competência ambiental licenciatória. Minuta de Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Instituto Estadual do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e Instituto Estadual do Ambiente visando a delegação da execução do licenciamento ambiental da UTE Santa Cruz Rolugi.

I. RELATÓRIO

Trata-se de expediente encaminhado a esta Procuradoria em **caráter de urgência**, para análise da minuta de Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado entre o Instituto Estadual do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e Instituto Estadual do Ambiente - INEA visando a delegação da execução do licenciamento ambiental da Usina Termelétrica Santa Cruz Rolugi, no município de Campos dos Goytacazes.

Os autos foram instruídos com a minuta do Acordo de Cooperação Técnica (fls. 03/07) elaborada pelo Ibama, bem como cópia do Parecer n. 00065/2019/CONEP/PFE-SEDE/OGF/AGU que opinou pela legalidade do instrumento mediante os ajustes e

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



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

complementações sugeridos no parecer (fls. 09-15), aprovado com complementação pelo Despacho 00490/2019/CONEP/PFE/IBAMA-SEDE-PGF/AGU (fl. 16) e Despacho n. 00531/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE-PGF/AGU (fl. 17). **Registre-se não constar da minuta os ajustes e complementações sugeridos pela Procuradoria-Geral Federal no precitado parecer e despachos.**

É o relatório. Passamos a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Primeiramente, oportuno ressaltar que o exame jurídico a seguir apresentado é realizado nos termos do artigo 32, inciso II, do Decreto Estadual 46.619/2019¹, excluídas análises que importem considerações de ordem técnica e afetas à avaliação de conveniência e oportunidade da prática de atos administrativos.

1.2 DA POSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA AMBIENTAL LICENCIATÓRIA

O art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) qualifica a competência executiva em matéria ambiental como sendo "comum" a todos os entes federativos e seu parágrafo único estabelece que ela seja regulamentada por leis complementares.

Sem descaracterizar a competência comum prevista na CRFB/88, o que faz a Lei Complementar n° 140/11 é disciplinar o seu modo de exercício, com vista à eficiência e segurança jurídica tanto para a Administração quanto para os administrados. Tal lei previu a

¹ Art. 32 - Será obrigatória a consulta à Procuradoria do INEA nas seguintes hipóteses: [...] II - processos administrativos relativos a licitações, contratos e outros ajustes administrativos, sendo certo que as minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou demais ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas pela Procuradoria do INEA, na forma da legislação aplicável, à exceção dos processos relativos à dispensa de licitação em razão do valor, cuja remessa à Procuradoria será facultativa; [...].





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

possibilidade de delegação da atribuição ambiental licenciatória, de um ente federativo para outro, respeitados determinados requisitos, como a celebração de um instrumento bilateral:

Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;

II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;

III - Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;

IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;

V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;

VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.

§ 1º Os instrumentos mencionados no inciso II do caput podem ser firmados com prazo indeterminado. [...]

Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

O ato de delegação pode ser praticado por qualquer ente federativo, desde que o ente destinatário disponha de órgão ambiental capacitado. Assim, de um lado o órgão licenciador deve ser competente para a condução do processo, na forma da lei, e, de outro lado, o órgão que o recebe deve demonstrar interesse e capacitada para fazê-lo.

In casu, como será visto, o licenciamento ambiental é de competência do Ibama. O Inea, por sua vez, por meio do Ofício INEA/PRES nº 556/18 (fl. 18), reiterado pelo Ofício



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

INEA/PRES nº 427/19 (fl. 20), já demonstrou interesse e capacidade técnica² para a condução do licenciamento em questão. **Sendo assim, não há dúvidas quanto à possibilidade de delegação da competência ambiental licenciatória da UTE Santa Cruz Rolugi.**

Em relação à competência, sabe-se que a divisão material para condução de processos de licenciamento ambiental é definida pela LC 140/2011, segundo a qual:

Art. 7º São ações administrativas da União: [...]

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: [...] h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento; [...]

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Em 22 de abril de 2015 foi editado o Decreto 8.437, que regulamentou o dispositivo acima, estabelecendo as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental seria de competência da União e prevendo o seguinte:

Art. 3º - Sem prejuízo das disposições contidas no art. 7º, caput, inciso XIV, alíneas "a" a "g", da Lei Complementar nº 140, de 2011, serão licenciados pelo órgão ambiental federal competente os seguintes empreendimentos ou atividades: [...]

VII - sistemas de geração e transmissão de energia elétrica, quais sejam: [...]

b) usinas termelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatt; [...]

² O Estado do Rio de Janeiro é dotado de órgão ambiental capacitado (Inea) e conselho de meio ambiente (Conema).



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

No caso concreto em análise, já foi informado à fl. 49 que após a alteração do projeto a potencia gerada passou a ser de 596 MW, cabendo, portanto, ao Ibama a competência do licenciamento por se tratar de usina termelétrica com capacidade superior a "trezentos megawatt":

De acordo com as informações fornecidas em 15 de setembro de 2015 a empresa requereu junto ao Instituto Estadual do Ambiente – INEA/RJ, a Licença Prévia para a Usina Termelétrica Santa Cruz de 296 MW a Gás Natural, Linha de Transmissão de 345 KV, Subestação Elétrica, Ramal de Gás de 3,0 km de extensão e Adutora de Água, através do processo administrativo E-07/002.10501/2015.

Em 23 de fevereiro de 2018, após o tramite, o atendimento aos aspectos legais e o cumprimento integral das normas, referentes à divulgação do processo de licenciamento, foi expedida pelo Inea a Licença Prévia nº IN0441698.

Em 04 de maio de 2018, foi requerida Licença de Instalação para a atividade, através do processo E-07/002.6508/2018, onde foi apresentada alteração na tecnologia a ser utilizada objetivando o reaproveitamento energético com o fechamento do ciclo.

Tal otimização contemplou a operação em circuito fechado, onde se terá um aumento de eficiência na geração de energia elétrica, passando de 296 MW para 296 MW e redução do consumo de matéria prima (gás natural) de 2.007.156,51m³ para 1.472.354,90m³, com a consequente redução nas emissões atmosféricas de 26%, em relação àquela identificada no Estudo de Dispersão Atmosférica – EDA, apresentado no EIA/RIMA, além da redução da temperatura dos gases lançados na atmosfera em quase 90%.

Foi informado ainda que não haverá qualquer acréscimo na área de projeção do site, que contemple a supressão de vegetação, além daquelas já identificadas no EIA/RIMA e objeto de condicionantes da Licença Prévia.

De acordo com o disposto no Decreto Federal 8.4375/15 em seu Artigo 3º: "serão licenciados pelo órgão ambiental federal competente as atividades provenientes de usinas termelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatts" (Artigo 3º inciso 7º, Letra B).

Quando do requerimento de Licença Prévia o projeto apresentado contemplava a geração de energia de 296 MW, cabendo ao órgão estadual a competência para o seu licenciamento ambiental. Entretanto, quando do requerimento de Licença de Instalação, com a otimização do projeto, visando o reaproveitamento energético [...] a potência gerada passou a ser de 596 MW, com redução dos impactos ambientais, advindos da implantação da UTE. [...]



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

1.3 DA DESNECESSIDADE DE LICITAÇÃO NA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES

A desnecessidade de realização de procedimento licitatório para celebração de convênios e instrumentos congêneres constitui entendimento consolidado no âmbito desta Procuradoria. A título de exemplo, cabe mencionar o Parecer nº 60/2017/LOM, da lavra da Dra. Lílian de Oliveira Maia, devidamente visto pelo Procurador-Chefe desta Especializada, Dr. Rafael Lima Daudt d'Oliveira.

Esse entendimento decorre da interpretação dos arts. 2º, parágrafo único e 116 da Lei 8.666/93³, os quais estabelecem, respectivamente, que (i) considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada, e (ii) as normas da Lei de Licitações se aplicam ao convênios, no que couber.

Segundo a doutrina, a conjugação dos dispositivos conduz à conclusão no sentido de que os convênios não possuem natureza contratual, tendo em vista que, caso possuíssem tal natureza, a inclusão do art. 116 da Lei n. 8.666/93 seria desnecessária. Neste sentido são as lições de Hely Lopes Meirelles⁴, Diógenes Gasparini⁵ e Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶.

O Superior Tribunal de Justiça perfilha o mesmo entendimento; conforme se verifica do seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO. DISTINÇÃO. CONTRATOS. DENÚNCIA
UNILATERAL. POSSIBILIDADE. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO.

³ Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (...) Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 1993. pp. 354-355.

⁵ GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. pp. 375-376.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999. pp. 177-178.



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

PRESCINDIBILIDADE. PREJUÍZOS MATERIAIS. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES ESTABELECIDAS NO INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO. RECURSO NÃO PROVIDO. (RSM 30634/SP. Rel. Min Castro Moreira. Julgado em 15/06/2010).

A questão foi objeto de manifestação pelo Tribunal de Contas da União. O acórdão do TCU restou lavrado nos seguintes termos:

(...) Nesse sentido, o contrato impõe natureza sinalagmática, ou seja, direitos e obrigações recíprocas, que podem ser sintetizadas em contraprestação de uma atividade mediante pagamento da outra parte. **Já o convênio pressupõe interesses recíprocos na prática de uma atividade de interesse comum entre os partícipes, ou seja, não se visa ao lucro na celebração de um convênio.** (BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2085/2007. Plenário. Representação. Processo n. 018.865/2006-8. SECEX-3. 3ª Secretaria de Controle Externo. Relator: Ministro Benjamin Zymler julgado em 03 de outubro de 2007) (grifo acrescentado).

Nota-se, portanto, que a característica fundamental que diferencia o contrato do convênio repousa na confluência de interesses comuns presente neste último.

A pretensão do gestor, deduzida no presente administrativo, ao que parece, se coaduna com as finalidades de uma cooperação técnica. Verifica-se da minuta acostada ao processo que os acordantes pretendem desenvolver ações conjuntas para **a delegação de competências no âmbito do licenciamento ambiental**. Há, portanto, um encontro de interesses que parece justificar a celebração do acordo.

No caso em apreço, a inviabilidade de competição revela-se ainda mais flagrante, na medida em que a cooperação técnica pretendida tem como escopo a delegação de competências em matéria de licenciamento ambiental pelas autarquias legalmente revestidas da atribuição para dispor sobre o tema, nos termos, respectivamente, do art. 5º, inc. I, da Lei estadual 5.101/07 e art. 2º, inc. II, da Lei 7.735/89.

1.4 DOS REQUISITOS FORMAIS

Com relação aos requisitos formais, previstos no art. 116 da Lei 8.666/93, cabe esclarecer que muitos deles referem-se aos convênios e acordos que nos quais há previsão

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



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

de repasse de recursos, o que não ocorre no presente instrumento⁷. Assim, consoante precedentes da Procuradoria Geral do Estado, a elaboração de plano de trabalho não se torna imprescindível.

A propósito, veja-se trecho do Visto, da lavra do Procurador do Estado Flavio Amaral Garcia, aprovando o Parecer n.º.02/2006 – MJVS:

“Ratifico o entendimento firmado no parecer no sentido de que nem todos os convênios reclamam a prévia aprovação de competente plano de trabalho, na forma do art. 116 da Lei n.º. 8.666/93. Existem convênios que podem, no seu próprio corpo, estabelecer exaustivamente as obrigações de cada um dos partícipes, sem prejuízo do fiel cumprimento do seu objeto. Quando o objeto não comporta maiores complexidades na sua execução, como parece ser o caso, a elaboração de plano de trabalho com todas as etapas previstas no § 1º do art. 116 da Lei n.º. 8.666/93 não se torna imprescindível”.

No mesmo sentido, a Manifestação n.º 52/2015 – RCG/PG-15, da lavra do Procurador do Estado Rogério Carvalho Guimarães:

“(…) vale a pena registrar que, em não havendo transferência de recursos, a apresentação do plano de trabalho, na forma do art. 116, §1º da Lei n.º 8.666/93, figura dispensável.”

Em sede doutrinária, esclarece Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“Não se pode admitir a interpretação restritiva do art. 116 da Lei nº 8.666/93, já que tem que ser analisado dentro de todo o ordenamento jurídico em que se insere. Suas exigências devem ser cumpridas em tudo o que seja compatível com o objeto do convênio a ser celebrado, já que o objeto evidente do dispositivo é o de estabelecer normas sobre a aplicação e controle de recursos repassados por meio de convênio, independentemente de seu objeto. A inobservância do art. 116 somente será admissível nos casos de convênio que não implicam repasse de bens ou valores⁸.”

Por fim, verifica-se que a minuta do instrumento acostada ao processo administrativo estabelece as cláusulas indispensáveis do acordo, a saber: (i) o objeto; (ii) as obrigações dos convenientes, (iii) o prazo de vigência, (iv) a ausência de repasses financeiros; (v)

⁷ V. Parecer n.º 02/2006 – MJVS

⁸ Direito Administrativo, Editora Atlas, 13ª edição, p. 287.



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

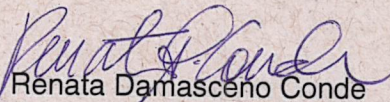
rescisão e (vi) foro, razão pela qual não se vislumbra óbice, do ponto de vista jurídico-formal, à utilização da minuta para instrumentalizar a cooperação técnica pretendida.

Alias, especificamente no tocante ao prazo de vigência do acordo de cooperação técnica que se pretende celebrar, o precitado §1º do art. 4º da LC 140/2011 prevê que tais instrumentos "podem ser firmados com prazo indeterminado", não havendo, portanto, óbices ao período de 10 anos estipulado na Cláusula Terceira da minuta.

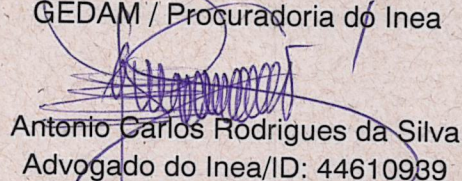
III. CONCLUSÃO

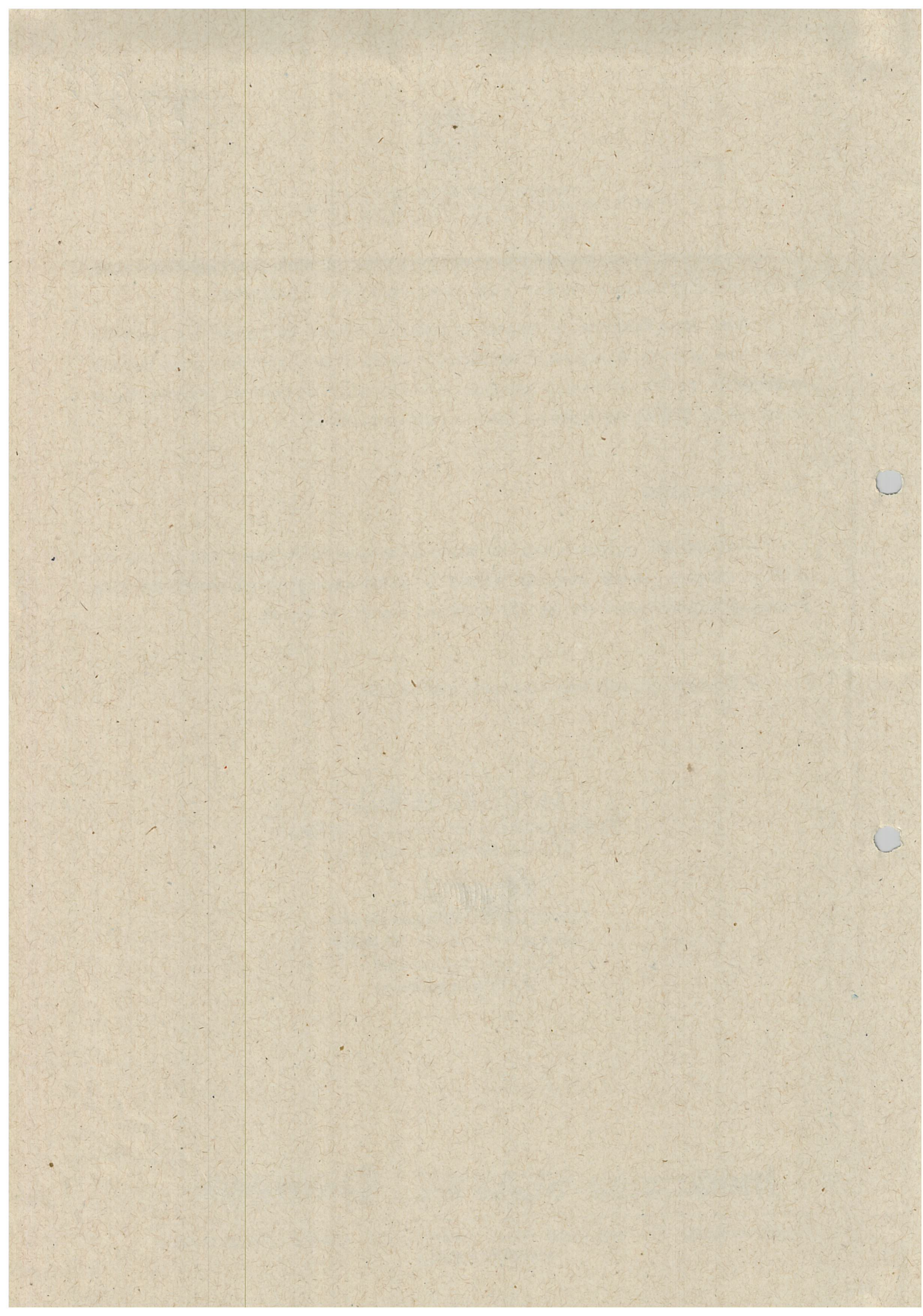
Pelo exposto, conclui-se pela viabilidade de celebração da cooperação técnica em análise, cabendo atentar para os ajustes e complementações recomendados pela Procuradoria-Geral Federal (fls. 09/17) e ainda não inseridos na minuta.

É o parecer que submetemos à apreciação de V.Sa.


Renata Damasceno Conde

Gerente de Direito Ambiental / ID: 4457086
GEDAM / Procuradoria do Inea


Antonio Carlos Rodrigues da Silva
Advogado do Inea/ID: 44610939
Gerente de Contratos
GECON/Procuradoria





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

VISTO

Aprovo o Parecer Conjunto nº 02/2019 – RDC/ACRS, referente ao processo administrativo n. E-07/002.7298/2019.

Ao GABPRES, em devolução.

Rio de Janeiro, 22 de julho de 2019.

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

