



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, 21 de janeiro de 2019.

Parecer n. 05/2019 – JC

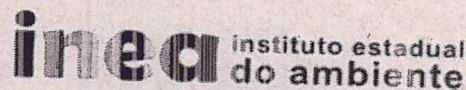
Ref.: Processo n. E-07/001.170/2018

Proposta de convênio entre o estado do Rio de Janeiro e o município de Maricá. Autorização para intervenção em corpos hídricos. Competência original do estado. Viabilidade. Discricionariedade do gestor.

Sr. Dr. Procurador do INEA, em exercício,

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo iniciado com o intuito de submissão de minuta de convênio a ser celebrado com o município de Maricá cujo objeto consiste na delegação de competência para conservação, manutenção e operação da infraestrutura hidráulica dos corpos hídricos de titularidade do estado do Rio de Janeiro, localizados integralmente no território do município de Maricá, sem previsão de repasse financeiro. A minuta consta às fls. 39/65. O convênio, ainda não celebrado, aguarda trâmite processual.



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



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

A Procuradoria do Inea, por meio de sua gerência de contratos, se pronunciou por meio do parecer 26/2018/CMM, nas fls. 19/25, que sugeriu a alteração da minuta apresentada, entre outros requisitos.

À folha 26 consta consulta de técnico da prefeitura de Maricá sobre a possibilidade de inserção na minuta do convênio a autonomia para emissão de autorização de intervenção em corpos hídricos, cujos licenciamentos ambientais são de competência municipal, exclusivamente nos casos de interesse social e utilidade pública.

Às fls. 33/35 há parecer da Gerência de Recursos Hídricos que opinou desfavoravelmente à celebração do convênio na forma que este se encontrava (GELIRH).

Às fls. 39/525 há parecer da assessoria jurídica da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) que concluiu que a presente minuta, na forma que se apresentava, não estava apto a ser assinado, carecendo, portanto, de complementação.

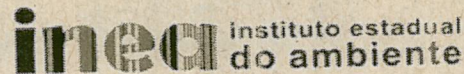
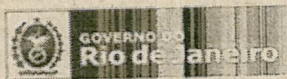
À folha 18 há manifestação do ora Presidente do Inea, Dr. Marcus de Almeida Lima, afirmando que mesmo que se avalie como possível a delegação suscitada pelo município, esta não parecia recomendável no contexto deste instrumento.

Por fim, em 12/12/2018, o presente p. a. foi encaminhado a esta gerência para avaliação da possibilidade de delegação da competência de emissão de autorização para intervenção em recursos hídricos.

É o relato do indispensável. Passemos às considerações pertinentes.

DA ANÁLISE JURÍDICA

A Constituição Federal dispõe em seu art. 225 que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, sendo





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

imposto ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservá-lo. A Carta Magna atribui ainda competência comum da União, estados e municípios para a proteção do meio ambiente e combate à poluição (art. 23, incisos VI e VII).

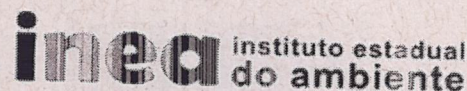
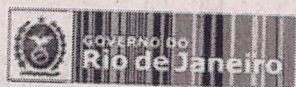
A consulta ofertada em face desta especializada versa sobre a possibilidade de celebração de convênio entre o estado do Rio de Janeiro e o município de Maricá acerca da transferência do procedimento de autorização de intervenção em corpos hídricos nos casos de interesse social e utilidade pública.

A autorização se daria no âmbito do convênio de cooperação, a ser assinado, entre o estado do Rio de Janeiro e a prefeitura de Maricá para a delegação de competência para conservação, manutenção e operação da infraestrutura hidráulica dos corpos hídricos de titularidade do estado do Rio de Janeiro, localizados integralmente no território do município de Maricá. Porém, são necessárias, *a priori*, algumas considerações jurídicas acerca deste tema.

a) Da competência para licenciamento ambiental (Lei Complementar 140/2011)

Visando a melhor eficácia na gestão do patrimônio ambiental, no quesito da repartição de competências, foi publicada, em 2011, a Lei Complementar n. 140, que dispôs sobre as ações de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção do meio ambiente.

A referida lei complementar, nos artigos 7º, 8º, 9º e 10º, visa, de certa forma, “dividir tarefas” entre os diferentes entes federativos, com intuito de evitar a sobreposição de atribuições e eventual conflito que gere insegurança jurídica aos administrados, como também de sobrecarga da máquina pública.





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

O exercício de definição de qual ente é responsável pela atribuição de licenciar ou autorizar determinada atividade deve ser feito da seguinte forma: (i) primeiro se analisa se a mesma se enquadra em alguma das hipóteses que atraem a competência da União (art. 7º, XIV), (ii) em seguida, se superado o primeiro exame, se trata de alguma das atividades sob a competência municipal (art. 9º, XIV) e, (iii) por fim, caso excluídos anteriores, a competência residual será dos estados (art. 8º, XIV).

Tem-se, ainda, a Resolução CONEMA n. 42 de 17 de agosto de 2012, que elaborou as regras para a definição sobre quais atividades/empreendimentos atrairiam a competência municipal por causarem ou terem o potencial de causar impacto ambiental de âmbito local.

A Lei Complementar 140/2011 ainda prevê uma série de instrumentos de cooperação institucional com o objetivo de otimizar a gestão e a proteção do bem comum ambiental. Entre tais instrumentos encontram-se os convênios e acordos de cooperação técnica (art. 4, inciso II) e as delegações de atribuições e de execução de ações administrativas de um ente federativo a outro (art. 4, incisos V e VI).

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

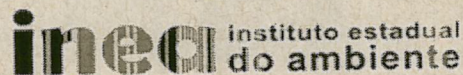
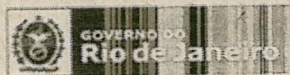
(...)

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

(...)

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.





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

Além disso, a Lei Complementar prevê ainda a possibilidade de delegação da execução de ações administrativas a determinado ente federativo, desde que este disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas:

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.

Nesse sentido, considera-se possível que a autorização ambiental seja delegada para outro ente federativo, nos termos do art. 5º da Lei Complementar n. 140/11, desde que se comprove a existência de órgão ambiental.

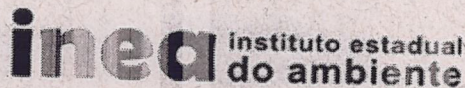
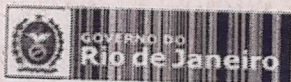
b) Das autorizações ambientais (AA)

Autorizações e licenças ambientais são atos administrativos que outorgam direitos, mas que são distintos entre si. Nas palavras de José Cretella Jr., citado por, Édis Milaré “a autorização vem a ser o ato administrativo discricionário e precário mediante o qual a autoridade competente faculta ao administrado, em casos concretos, o exercício ou a aquisição de um direito, em outras circunstâncias, sem tal pronunciamento, proibido”.¹ Isto significa que a autoridade ambiental analisa a solicitação para a remoção de proibição do exercício de atividade proibida, o que a faz sempre pressupor uma vedação anterior.

As autorizações ambientais são tratadas no art. 16 do Decreto 44.820/2014 que discorre sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental – SLAM – no estado Rio de Janeiro:

Art. 16. A **Autorização Ambiental (AA)** é o ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental autoriza a implantação ou

¹ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 9. Ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2014. pg. 788.





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

realização de empreendimento ou atividade de curta duração, a execução de obras emergenciais ou a execução de atividades sujeitas à autorização pela legislação, estabelecendo as condições, restrições e medidas de controle, mitigação e compensação ambiental que devem ser atendidas:

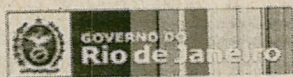
O parágrafo 1º de tal artigo prevê ainda um rol extenso de casos passíveis de se conceder autorizações ambientais. Apesar de não haver tipificação expressa para autorização de intervenção em corpos hídricos, resta a área técnica deste Instituto enquadrar tal atividade neste rol extensivo.

In casu, a prefeitura de Maricá questiona se poderia realizar a emissão de autorizações ambientais de intervenção em corpos hídricos, nos casos de interesse social e utilidade pública, competência essa originariamente do Inea.

Salienta-se não haver na legislação estadual ou federal qualquer óbice à delegação de competência para emissão de autorizações ambientais, desde que o ente federativo se enquadre nos requisitos dispostos no art. 5º do Decreto do SLAM. Além disso, à fl. 6, o município de Maricá afirma, na minuta de convênio apresentada, que dispõe de quadro técnico de servidores de excelência, especificamente para a gestão de recursos hídricos e drenagem.

c) Da gestão ambiental de corpos hídricos

Desde 1934 a gestão dos recursos hídricos brasileiros é feita por meio de regras dispostas no Código de Águas, que sofreu uma série de alterações ao longo dos anos. Além disso, em 1997, foi criada a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), Lei 9.433/97, que determinou em seu art. 1º, inciso I, que a água é um bem de domínio público. A PNRH realizou uma série de alterações no Código das Águas, determinando, em sua redação mais



inea instituto estadual
do ambiente



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

recente, que as águas municipais seriam apenas aquelas exclusivamente situadas em seus territórios, respeitadas as restrições impostas pela legislação estadual.

Conforme expõe o Código de Águas, em seu art. 29:

Art. 29. As águas públicas de uso comum, bem como o seu álveo, pertencem:

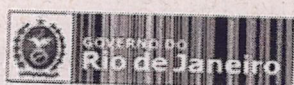
I – A União: a) quando marítimas; b) quando situadas no Território do Acre, ou em qualquer outro território que a União venha a adquirir, enquanto o mesmo não se constituir em Estado, ou for incorporado a algum Estado; c) quando servem de limites da República com as nações vizinhas ou se estendam a território estrangeiro; d) quando situadas na zona de 100 quilômetros contigua aos limites da República com estas nações; e) quando sirvam de limites entre dois ou mais Estados; f) quando percorram parte dos territórios de dois ou mais Estados.

II – Aos Estados: a) quando sirvam de limites a dois ou mais Municípios; b) quando percorram parte dos territórios de dois ou mais Municípios.

III – Aos Municípios: a) quando, exclusivamente, situados em seus territórios, respeitadas as restrições que possam ser impostas pela legislação dos Estados.

Desta forma, desde então a gestão dos recursos hídricos é feita somente em âmbito estadual e federal, com exceção dos casos em que os corpos hídricos estejam situados exclusivamente em seus territórios.

No âmbito do estado do Rio de Janeiro foi instituída a Lei 3.239, de 02 de agosto de 1999, que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH). Além disso, há também a Lei estadual nº 650, de 11 de janeiro de 1983, que instituiu a Política Estadual de Defesa e Proteção das Bacias Fluviais e Lacustres do Rio de Janeiro.





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

Ante ao exposto, não foi possível encontrar qualquer vedação à delegação de competência para a emissão de autorização de ambiental para intervenção em corpos hídricos.

Pelo contrário, a PERH traz ainda, em seu art. 2º inciso II, o seguinte fundamento: “da descentralização, com a participação do Poder Público, dos usuários, da comunidade e da sociedade civil”. Prevendo também, em seu art. 4º, inciso I, “a descentralização da ação do Estado, por regiões e bacias hidrográficas”.

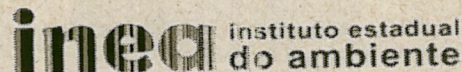
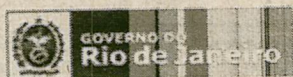
Nesse sentido, considerando ainda os princípios de eficácia e eficiência da administração pública, não se vislumbra nessa análise qualquer óbice à concessão da atividade.

No entanto, vale ressaltar o disposto nas fls. 57 em manifestação do então Presidente deste Instituto, Dr. Marcus de Almeida Lima, que informou não parecer ser recomendável que tal questão seja avaliada no contexto do instrumento proposto neste processo administrativo.

Dessa forma, tendo em vista a mudança na gestão deste Instituto, sugere-se o encaminhamento deste presente processo à nova presidência para que esta avalie a conveniência e oportunidade de celebração deste instrumento, sem necessidade de retorno a esta gerência, salvo nova consulta.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, tem-se que:





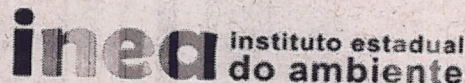
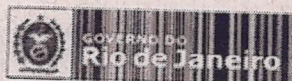
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

- I. Considerando que a Lei Complementar 140/2011 prevê, em seu art. 4º, uma série de instrumentos de cooperação entre os entes federativos aos quais se elencam os convênios e acordos de cooperação técnica;
- II. Considerando que a referida Lei traz ainda a possibilidade de delegação da execução de ações administrativas a determinado ente federativo, desde que este possua órgão ambiental capacitado (art. 5º);
- III. Considerando que a Política Estadual de Recursos Hídricos, em seu art. 4º inciso I, traz em suas diretrizes a descentralização da ação do Estado, por regiões e bacias hidrográficas;
- IV. Considerando o fato de não haver óbice jurídico na legislação federal ou estadual para tal delegação;
- V. Até o presente momento não se vislumbra impedimento jurídico para a inclusão na proposta de convênio acerca da autonomia do município para emissão da autorização de intervenção em corpos hídricos.
- VI. Tendo em vista a manifestação do então Presidente do Inea à fl. 57 e a recente mudança na gestão deste Instituto, sugere-se o envio desse p. a. à nova presidência para que esta avalie a conveniência e oportunidade de celebração do presente instrumento.

É o parecer, que submeto a V. Sa. para superior consideração.

Juliana Chermont Pessoa Lopes

Assessora Jurídica
GEDAM / Procuradoria do INEA
ID: 509599-3



Processo n. E-07/001.170/2010

Data 10/05/2018

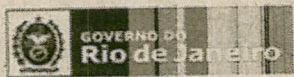
Fls.

Rubrica

ID:



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



inea instituto estadual
do ambiente

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



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

Processo n. E-07/001.170/2010

Data 10/05/2018 Fls. 81

Rubrica

ID: 214 104-6

VISTO

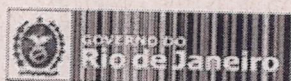
1. Aprovo o Parecer JC n. 05/2019, da lavra da Dra. Juliana Chermont Pessoa Lopes, referente ao Processo n. E-07/001.170/2018;
2. À GECON/PROC em devolução.

Rio de Janeiro, 21 de janeiro de 2019.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira

Procurador do Estado do Rio de Janeiro

Procurador Chefe do Inea em exercício - ID n.º 4887427-4



inea instituto estadual
do ambiente

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

