



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, 07 de novembro de 2019.

Parecer n° 20/2019 – CM

Ref.: Processo: E-07/002.30750-A/2018

Consulta. Minuta de Resolução Inea para Definir Critérios e Procedimentos para Uso de Controle Químico em Projetos de Restauração Florestal (PRF) no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Análise da Procuradoria.

**I. RELATÓRIO**

A Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas - DIBAPE encaminhou o presente expediente para que esta Procuradoria realize a análise jurídica da minuta de Resolução – às fls. 7/13 – que visa criar Critérios e Procedimentos para Uso de Controle Químico em Projetos de Restauração Florestal reconhecidas pelo Estado do Rio de Janeiro.

Consta, às fls. 14/17, a justificativa técnica (exposição de motivos) da Gerência de Serviço Florestal - GESEF, demonstrando a necessidade e a pertinência da edição da referida Resolução.

Em seguida, a DIBAPE solicita análise e manifestação jurídica da Procuradoria do Inea sobre a edição da presente Resolução.

**II. DA FUNDAMENTAÇÃO**

**inea** instituto estadual  
do ambiente

**SEAS** Secretaria de  
Estado do  
Ambiente e  
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO  
**RIO DE JANEIRO**  
VAMOS VIRAR O JOGO

[assinatura]



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

## 2.1 – Do ato normativo adotado

Primeiramente, cabe esclarecer que "poder regulamentar" é a prerrogativa conferida à Administração Pública para editar atos gerais com o escopo de complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação.

Desta feita, o Poder Regulamentar tem natureza derivada, secundário, pois somente é exercido à luz de leis - ou atos análogos - preexistentes, com a qual deve guardar compatibilidade. Em regra, esse poder é manifestado por meio de decretos, instruções normativas, resoluções e portarias.

N o sistema brasileiro de hierarquia normativa, há diversos graus de regulamentação segundo o patamar em que se situa o ato regulamentador. É o que leciona José dos Santos Carvalho Filho<sup>1</sup>:

A formalização do poder regulamentar se processa basicamente, por decretos e regulamentos. Nesse sentido é que o art. 84, IV, da Constituição Federal dispõe que o ao Presidente da República compete expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis. Pelo princípio da simetria constitucional, o mesmo poder é conferido a outros Chefes do Poder Executivo (governadores, prefeitos, interventores) para os mesmos objetivos.

Há também atos normativos que, editados por outras autoridades administrativas, podem caracterizar-se como inseridos no poder regulamentar. É o caso de instruções normativas, **resoluções**, portarias etc. Tais atos têm frequentemente um círculo de aplicação mais restrito, mas, veiculando **normas gerais e abstratas para a explicitação das leis**, não deixam de ser, ao seu modo, meios de formalização do poder regulamentar. Por esse motivo é que, considerando o nosso sistema de hierarquia normativa, podemos dizer que existem graus diversos de regulamentação conforme o patamar em que se aloje o ato regulamentador. Os decretos e regulamentos podem ser considerados como atos de regulamentação de primeiro grau; **outros atos que a eles se subordinem e que, por sua vez, os regulamentem, evidentemente com maior detalhamento, podem ser classificados como atos de regulamentação de segundo grau, e assim por diante.**

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32ª ed. ver., atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2018. p. 59-60.



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

Assim, em âmbito estadual, poderá o regulamento expedido pelo INEA disciplinar especificamente uma matéria que foi regulamentada por decreto, ato de competência privativa do Governador do Estado. Esse regulamento, caracterizado, na hipótese, como de segundo grau, deverá guardar conformação não só à lei (em sentido amplo), mas também ao decreto.

Especificamente em relação às **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 matérias das resoluções todas as que se inserem na competência específica dos agentes ou pessoas jurídicas responsáveis por sua expedição"<sup>2</sup>.

Cabe destacar também que, conforme a Lei nº 5.101/2007, o Inea tem competência para editar atos administrativos normativos sobre matérias de sua competência, a saber:

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;

Cabe ressaltar ainda que, consoante previsão no Decreto Estadual nº 46.619/2019 (que estabelece o novo Regulamento do Inea), compete ao **Presidente do Inea** "propor ao Conselho Diretor e aos órgãos competentes a edição de normas pertinentes às atribuições do Instituto" (art. 14, inciso IV) e compete ao **Conselho Diretor** "editar normas técnicas sobre matérias de competência do Instituto (...)" (art. 7º, inciso II).

Por fim, quanto à forma do ato administrativo, parece-nos que a resolução é a espécie normativa mais adequada ao caso concreto, considerando tanto o **Parecer RD nº**

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32ª ed. ver., atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2018. p. 141.



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

**02/2009**, da lavra do Procurador Rafael Lima Daudt D'Oliveira - que aborda a forma e o conteúdo dos atos administrativos a serem emitidos pelo Inea (tendo concluído que "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") -, como também o disposto no **Decreto estadual n.º 46.619, de 2 de abril de 2019** (que estabeleceu o novo regulamento e a estrutura organizacional do Inea), em seu art. 2, inciso II do anexo 1.

## **2.2 – Da análise da propriamente dita minuta de Resolução Inea**

Conforme exposto, respeitadas as competências dos órgãos de deliberação coletiva vinculados à Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade, o Inea possui competência para edição da norma em questão, visando instituir os Critérios e Procedimentos para Uso de Controle Químico em Projetos de Restauração Florestal.

Esclarecido o tema da competência e do ato normativo cabível para instituição do Programa, passa-se a analisar a minuta propriamente dita apresentada.

A redação do **art. 1** da referida Resolução merece pequeno – mas significativa – reparo ortográfico a fim de alterar a letra inicial da palavra "estado", substituindo-se o "e" minúsculo pela letra maiúscula "E", pois a palavra em questão faz referência ao Estado do Rio de Janeiro, que é ente federativo integrante da Federação e possui personalidade jurídica própria.

No **art. 2**, inciso III, a resolução inexplicavelmente utiliza em sua redação o hífen (traço) após a expressão "Controle Químico", ignorando o formato adotado nos incisos anteriores, que inseriu "dois pontos" (":") após as expressões que se propôs a definir (exemplo: "Restauração Florestal:").

Recomenda-se, portanto, seja adotado um padrão no dispositivo, cabendo a Área Técnica decidir se utilizará "traço" (hífen) ou "dois pontos" após as expressões que são definidas nos incisos.



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

Ainda no art. 2 da resolução, o inciso IV, alínea "b" tem a redação iniciada com "provenientes". Há que se inserir algum vocábulo antes de "provenientes" para que a redação seja adequada sob o viés gramatical. A oração não deve ser iniciada com "provenientes", sugerindo-se a inclusão do vocábulo "aquelas" antes de "provenientes" na alínea do referido inciso – destarte, fica claro, gramaticalmente, que "provenientes" refere-se a "demandas".

Não apenas a alínea "b", como o próprio inciso IV (do mesmo art. 2) tem a redação truncada. Por exemplo, a alínea "a" enumera uma série de situações distintas, mas que estão agrupadas na mesma alínea. Ao que parece, melhor seria que cada situação estivesse em uma alínea autônoma. Assim, sugere esta Procuradoria uma redação mais clara, tal como abaixo (cumpre à área técnica, evidentemente, analisar se a alteração proposta a seguir altera tecnicamente o escopo do dispositivo):

"inc. IV – Demandas não voluntárias: são aquelas demandas previstas no art. 2 da Resolução INEA 143/2017, a saber:

- a- Reparação de danos ambientais que forem objeto de autuações administrativas de desmatamentos, queimadas e outras infrações administrativas contra a flora;
- b- Recomposição de reserva legal e de áreas de preservação permanente, inclusive por meio de Projetos de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas (PRADA) dos Programas de Regularização Ambiental (PRA), executados por proprietários e/ou possuidores rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, previstos na Lei Federal n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, e no Decreto Federal n.º 7830, de 17 de outubro de 2012;
- c- Cumprimento de condicionantes em processos de licenciamento ambiental e autorizações ambientais para a supressão de vegetação;
- d- Atendimento de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou Termo de Compromisso Ambiental (TCA);
- e- Aquelas demandas provenientes de projetos financiados com recursos públicos e sujeitos à aprovação de órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Meio Ambiente."



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

Já o **art. 3** - que trata das informações necessárias a serem apresentadas pelo requerente como justificativa para o uso de controle químico nos Projetos de Restauração Florestal (PRF) - traz um rol de informações mínimas que foram desdobradas em quatro alíneas: "a", "b", "c" e "d". A técnica adequada de redação normativa para estes casos, todavia, prega a utilização de **incisos** ou **parágrafos**, e não alíneas.

Tal justificativa tem esteio no artigo 10, inciso II, da Lei Complementar Federal nº. 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, bem como estabelece normas para a consolidação dos atos normativos. Vejamos:

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:  
(...)  
**II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;**  
(Grifos nossos)

Curiosamente, ao contrário do que fez no art. 3, a Resolução procedeu de forma correta no art. 2, empregando incisos ao invés de "letras"/alíneas.

De qualquer forma, recomenda-se a substituição das alíneas "a", "b", "c" e "d" por **incisos**, empregando-se, respectivamente, os incisos "I", "II", "III" e "IV".

Por oportuno, citam-se os mesmos motivos acima descritos para recomendar, também no **art. 7** (cujo teor se refere às condições de uso de controle químico em Área de Preservação Permanente - APP), a substituição de alíneas por incisos.

O **art. 4**, que cuida da exigência de prévia aprovação pelo Inea dos Projetos de Restauração Florestal (PRF), menciona que tais projetos deverão ser assinados por profissional habilitado. Entretanto, restou silente em elucidar quais profissionais seria estes.

Tendo o Plano inquestionavelmente um caráter técnico, sugere-se que a Resolução indique um rol taxativo de profissionais habilitados e aptos a assumirem responsabilidade pelos projetos colocados à apreciação do órgão ambiental.



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

Neste ponto, sugere-se a inserção de um "parágrafo único" no dispositivo em comento, com o intuito de estabelecer expressamente quais carreiras estarão aptas a permitir que seus profissionais assinem o Projeto de Restauração Florestal (PRF).

Importante ressaltar que os profissionais que forem indicados na Resolução como habilitados devem guardar compatibilidade técnica com o objeto do projeto (pelo qual serão responsáveis tecnicamente).

Em abono, sugere-se a inclusão de um dispositivo/artigo entre os artigos 9º e 10º prevendo a possibilidade de aplicação das penalidades previstas na Lei Estadual nº 3.467/2000 em caso de descumprimento da Resolução.

Quanto ao **art. 10**, esta Procuradoria, *a priori*, não vislumbra sentido em inserir um dispositivo na Resolução – editada pelo próprio Inea – que se destina a criar uma obrigação ao próprio Inea. Em outras palavras, com ou sem a presente Resolução, o Inea já pode se comprometer a desenvolver, em parceria com órgãos governamentais e/ou não governamentais, pesquisas de impactos ambientais relacionados ao uso de herbicidas ou produtos químicos no combate a espécies invasoras e indesejáveis.

O argumento acima ganha força com o fato de que, a rigor, a lei estadual 5.101/07, no art. 5, inciso XVIII, prevê que compete ao Inea "**realizar ações de controle e desenvolvimento florestal**", o que, aos olhos desta Procuradoria, já contemplaria o comprometimento do Inea com a diretriz descrita no art. 10 da minuta da Resolução.

De todo modo, cabe à área técnica ponderar se elimina o teor do art. 10 da minuta – tendo em conta a argumentação acima – ou se, de fato, entende ser necessário manter o dispositivo nos termos da minuta.

No tocante aos demais dispositivos da minuta, não se vislumbra, *a priori*, óbices jurídicos, sendo certo que esta Procuradoria não detém expertise para analisar assuntos técnicos extrajurídicos, tampouco pode adentrar na análise propriamente dita da conveniência e oportunidade do órgão competente para editar a resolução.




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

### III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- I. A Resolução em análise visa definir os critérios e procedimentos para uso de controle químico em projetos de restauração florestal reconhecidas pelo Estado do Rio de Janeiro;
- II. Neste contexto, seguindo as orientações do Parecer RD n° 02/2009 quanto à forma do ato administrativo adequado a instituir o Programa, a edição de Resolução mostra-se como forma mais adequada;
- III. De acordo com o Decreto n° 46.619/2019, compete ao Presidente do Inea "*propor ao Conselho Diretor e aos órgãos competentes a edição de normas pertinentes às atribuições do Instituto*" (art. 14, inciso IV) e compete ao Conselho Diretor "*editar normas técnicas sobre matérias de competência do Instituto (...)*" (art. 7°, inciso II);
- IV. Sugere-se a ponderação, pela diretoria competente, das sugestões e pontuações trazidas à tona na presente consulta;
- V. Por fim, tirante as questões destacadas, esta Procuradoria não vislumbra, *a priori*, óbice jurídico para edição da presente norma;

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

  
**Claudio Marmorosch**

Assessor Jurídico / ID 50059041  
GEDAM / Procuradoria do INEA






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

**VISTO**

**APROVO** o Parecer nº 20/2019-CM, da lavra do assessor jurídico Claudio Marmorosch, referente ao Processo administrativo n. E-07/002.30750-A/2018.

Devolva-se à **DIBAPE**, para adoção das medidas necessárias.

Rio de Janeiro, 07 de novembro de 2019.

  
**Rafael Lima Daudt D'Oliveira**  
Procurador do Estado  
Procurador-Chefe do INEA  
ID. Funcional: 42666058

Handwritten notes in the top left corner, possibly including a name or date.



Faint, illegible text centered below the emblem, likely a title or header.

Small centered text or mark, possibly a date or reference number.

Main body of faint, illegible text, possibly a letter or report content.

Small centered text or mark, possibly a date or reference number.

Handwritten signature or name in the center of the page.

Faint, illegible text at the bottom of the page, possibly a footer or page number.

Very faint, illegible text at the bottom edge of the page.