



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, 27 de junho de 2019.

Parecer nº 29/2019 – ACC

Ref.: Processo: E-07/002.9735/2017

Análise da minuta da Resolução Inea para criação do Programa Vem Passarinho RJ nas Unidades de Conservação administradas pelo Inea e nas Reservas Particulares do Patrimônio Natural – reconhecidas pelo Estado do Rio de Janeiro.

I. RELATÓRIO

A Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas - DIBAPE encaminhou o presente expediente com a finalidade de esta Procuradoria realizar a análise jurídica da minuta que visa criar o Programa Vem Passarinho RJ nas Unidades de Conservação administradas pelo Inea e nas Reservas Particulares do Patrimônio Natural – reconhecidas pelo Estado do Rio de Janeiro.

Consta às fls. 05/09 a minuta da Resolução Inea do Programa Vem Passarinho RJ, apresentada pela Gerência de Fauna - GEFAU.

Consta às fls. 10/11 a justificativa técnica da Gerência de Serviço Florestal - GESEF, demonstrando a necessidade e pertinência da criação do referido Programa. *Handwritten signature*

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

Por fim, a DIBAPE se manifestou pontuando a necessidade que o Programa Vem Passarinho RJ se desenvolverá de acordo com o Plano de Manejo e os objetivos específicos de cada Unidade de Conservação e solicitando análise e manifestação jurídica da Procuradoria do Inea sobre a edição da Resolução.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Do ato normativo adotado

Primeiramente, cabe esclarecer que o Poder Regulamentar é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. Somente se considera poder regulamentar típico, a atuação administrativa de complementação de leis - ou atos análogos a elas -, com as quais deve guardar compatibilidade¹.

Desta feita, é o Poder Regulamentar de natureza derivada, secundário, pois somente é exercido à luz de leis - ou atos análogos a elas - preexistentes, com a qual deve guardar compatibilidade.

Em regra, esse poder é manifestado por meio de decretos, instruções normativas, resoluções e portarias. Ocorre que, considerando o nosso sistema de hierarquia normativa, há diversos graus de regulamentação conforme o patamar em que se insira o ato regulamentador. É o que leciona José dos Santos Carvalho Filho²:

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.

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

² 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

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, a 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.

Assim, em âmbito estadual, poderá o regulamento expedido pelo INEA disciplinar especificamente uma matéria que já 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, observa-se são estes "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"³.

Cabe destacar também que, conforme a Lei nº 5.101/2007, o Inea tem competência para editar atos administrativos normativos sobre as 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:
(...)

³ 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

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;

Sobre o tema Vicente de Paulo e Marcelo Alexandrino esclarecem que “é importante registrar que, em nosso ordenamento jurídico, diversos órgãos e autoridades administrativas, e mesmo entidades da administração indireta, têm competência para editar atos administrativos normativos”⁴.

Cabe ressaltar ainda que, conforme prevê o 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 ser a resolução a espécie mais adequada ao caso concreto, considerando o Parecer RD nº 02/2009, da lavra do Procurador Rafael Lima Daudt D'Oliveira, que sugere a forma e o conteúdo dos atos administrativos a serem emitidos pelo Inea, no qual se conclui 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”.

2.2 – Da análise da minuta de Resolução Inea

Conforme exposto anteriormente, respeitadas as competências dos órgãos de deliberação coletiva vinculados à Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade, é o Inea dotado de competência para a edição da norma em questão visando instituir o Programa Vem Passarinho RJ.

⁴ PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. Direito administrativo descomplicado – 25ª ed. ver. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. p. 281



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

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

Inicialmente, cabe destacar que a Lei nº 9.985/2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. Destaca-se que o Sistema instituído tem como objetivo, além da conservação, preservação e proteção da biodiversidade, dos ecossistemas e das paisagens naturais, *"favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico"* (art. 4º, XII).

Neste sentido, uma vez que a Resolução em análise prevê que o Programa deverá ser desenvolvido em consonância com o Plano de Manejo específico de cada Unidade de Conservação, caso existente, e, ainda, conforme os objetivos e diretrizes do SNUC, esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico para edição da presente norma.

No entanto, cabe destacar, que no último considerando da minuta menciona-se que a prática de observação de aves é uma estratégia eficaz para favorecer e promover a *"geração de recursos nas unidades de conservação da natureza"*, quando na verdade, o próprio texto da Resolução contraria esta afirmação, no art. 10, quando determina que *"a atividade de observação, no âmbito do Programa Vem Passarinho RJ, não está sujeita a cobrança de valores"*, salvo em alguns casos. Portando, recomenda-se adequar o referido considerando.

Outra sugestão refere-se aos casos de realização de eventos do Programa que *"poderão ocorrer em horários especiais, fora do período de funcionamento normal das UCs"* (art. 11), recomenda-se que deverá ser obtida a aprovação da Coordenação Local para a realização destes eventos.

Por fim, no tocante aos demais dispositivos da minuta não localizamos óbices jurídicos.

Rau



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. O Programa Vem Passarinho RJ será realizado nas Unidades de Conservação administradas pelo Inea e nas Reservas Particulares do Patrimônio Natural – reconhecidas pelo Estado do Rio de Janeiro;
- II. O Programa será desenvolvido em consonância com o Plano de Manejo específico de cada Unidade de Conservação, caso existente, e, ainda, conforme os objetivos e diretrizes do SNUC;
- III. Neste contexto, seguindo as orientações do Parecer RD nº 02/2009, quanto à forma do ato administrativo para instituir o Programa, a edição de Resolução é o mais adequado;
- IV. De acordo com o Decreto nº 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. 7º, inciso II);
- V. No entanto, recomenda-se que o último considerando seja alterado, uma vez que, o mesmo menciona que a prática de observação de aves é uma estratégia eficaz para favorecer e promover a *“geração de recursos nas unidades de conservação da natureza”*, quando na verdade, o próprio texto da Resolução contraria esta afirmação, no art. 10, quando determina que *“a atividade de observação, no âmbito do Programa Vem Passarinho RJ, não está sujeita a cobrança de valores”*, salvo em alguns casos;
- VI. Outra sugestão refere-se aos casos de realização de eventos do Programa que *“poderão ocorrer em horários especiais, fora do período de funcionamento normal das UCs”* (art. 11), na qual, recomenda-se que



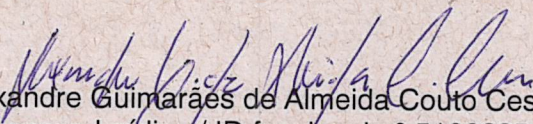


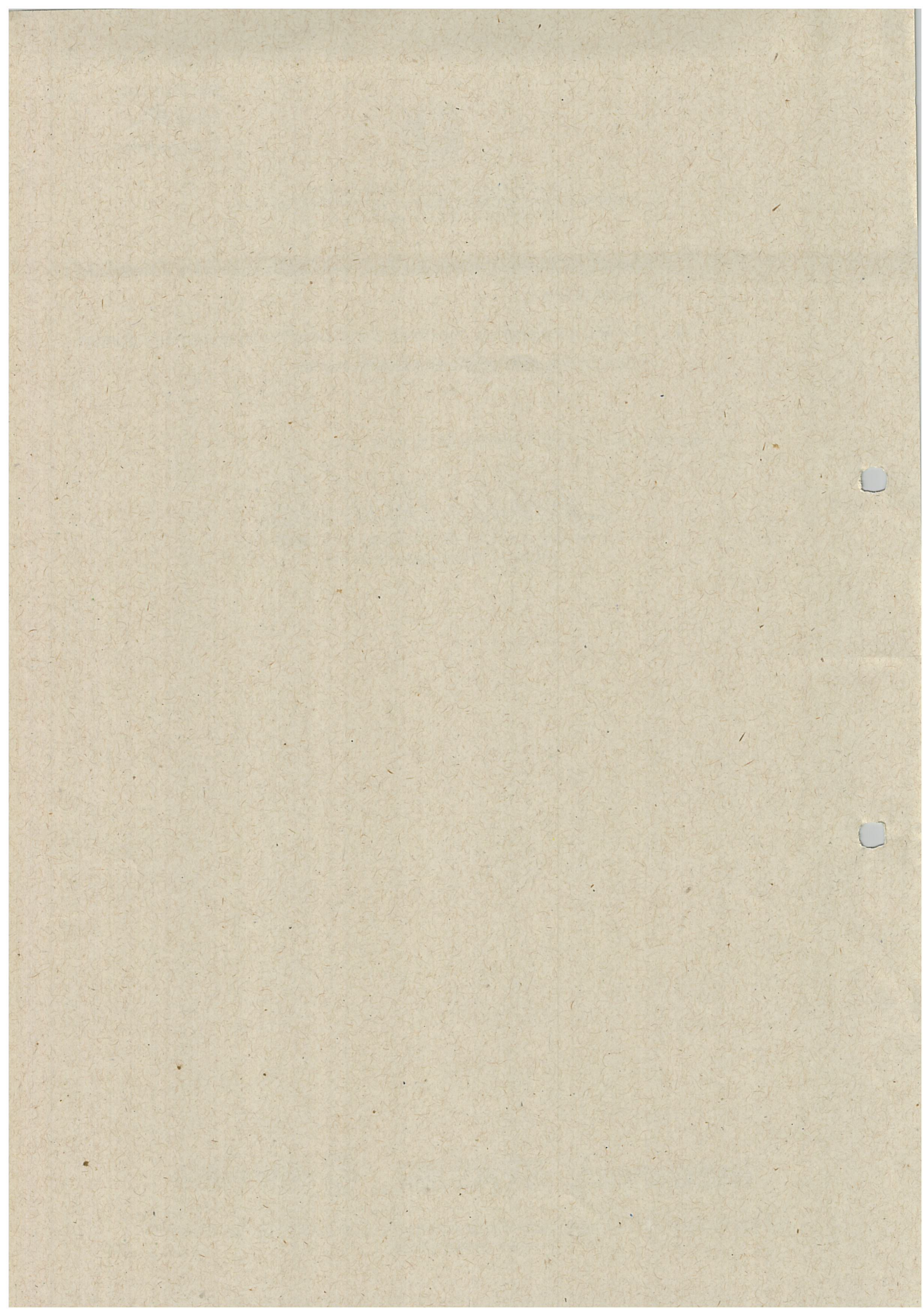
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

deverá ser obtida a aprovação da Coordenação Local para a realização destes eventos;

- VII. Por fim, atendendo as sugestões acima, esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico para edição da presente norma;

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


Alexandre Guimarães de Almeida Couto Cesar
Assessor Jurídico / ID funcional nº 5100605-7
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 29/2019 - ACC, da lavra do assessor jurídico Alexandre Guimarães de Almeida Couto Cesar, referente ao Processo administrativo n. E-07/002.9735/2017.

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

Rio de Janeiro, *JP* de junho de 2019.

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

