



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Instituto Estadual do Ambiente
Procuradoria

PARECER Nº 124/2023/INEA/GERDAM (PARECER Nº 13/2023-CM)
PROCESSO Nº SEI-070002/012653/2022
INTERESSADO: DIRETORIA DE PÓS-LICENÇA

MINUTA DE RESOLUÇÃO DO INEA.
IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA AROMA.
ACOMPANHAMENTO, REMEDIAÇÃO,
OTIMIZAÇÃO E MONITORAMENTO DE
ATERROS SANITÁRIOS E VAZADOUROS NO
ESTADO. AÇÕES ESTRATÉGICAS NO ÂMBITO
DO PÓS-LICENÇA E FISCALIZAÇÃO
AMBIENTAL. OTIMIZAÇÃO DA GESTÃO DE
RESÍDUOS E PROMOÇÃO DA RECUPERAÇÃO DE
EVENTUAL PASSIVO AMBIENTAL. AUSÊNCIA
DE ÓBICE JURÍDICO. SUGESTÕES TEXTUAIS NA
MINUTA.

Sr. Procurador-Chefe,

I. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Diretoria de Pós-Licença – Dirpos (índice 55678776) para que esta Procuradoria analise minuta de Resolução Inea (índice 55678989), que dispõe sobre a implantação de Programa de acompanhamento, remediação, otimização e monitoramento de aterros e vazadouros – Programa Aroma, localizados no estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de realizar ações estratégicas no âmbito do pós-licença e fiscalização ambiental, garantindo a performance ambiental destas áreas, a otimização da gestão de resíduos e a promoção da recuperação de eventual passivo ambiental.

É o breve relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 - Considerações iniciais

À luz do que dispõe o art. 30, inciso I, do Decreto Estadual nº 46.619/2019^[1], compete à Procuradoria do Inea exercer o controle interno da legalidade dos atos do Instituto.

Cabe a este órgão jurídico, outrossim, em atendimento às disposições contidas no Decreto Estadual nº 40.500/2007^[2], proceder a análise da juridicidade dos atos normativos.

Assim, considerando exclusivamente os elementos constantes dos autos até a presente data, não compete à Procuradoria a análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelo gestor, tampouco os aspectos eminentemente técnicos ou administrativos.

Realizadas tais considerações, passa-se ao objeto da consulta.

2.2 - Da justificativa

A justificativa para elaboração da Resolução consta do índice 47998196, destacando-se o escopo de realizar ações estratégicas no âmbito do Pós-Licença e fiscalização ambiental para monitorar aterros sanitários, aterros controlados e vazadouros, em operação, encerrados ou em fase de encerramento, de modo a **subsidiar políticas públicas para otimização da gestão de resíduos**.

Patente, portanto, a adequação entre a justificativa para o projeto e as atribuições deste Inea, criada – nos termos do art. 2º da Lei Estadual n.º 5.101/2007 – com o escopo de desenvolver políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e florestais.

2.3 – Do instrumento normativo adotado

Denomina-se “poder regulamentar” 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 –, com as quais deve guardar compatibilidade ^[3].

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.

Especificamente sobre as **resoluções**, observa-se que 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*” ^[4].

O Decreto Estadual n.º 44.970/2014, que aprova o Manual de Redação Oficial do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, assim conceitua o instrumento normativo da *resolução*:

25. RESOLUÇÃO

25.1 CONCEITO – Ato assinado por Secretários de Estado e/ou titulares de órgãos diretamente subordinados ao Governador do Estado, visando instituir normas a serem observadas no âmbito da respectiva área de atuação.

OBSERVAÇÃO: Denominar-se-á Resolução Conjunta quando o assunto abranger área de competência de mais de um órgão e for assinada por mais de um titular de órgão.

Por sua vez, o Parecer RD n.º 02/2009 – que foi objeto de *visto* do Subprocurador-Geral do Estado em 03 de setembro de 2009 –, ao discorrer sobre a utilização da **Resolução** pelo Inea, sobressalta a respectiva competência do Conselho Diretor para sua edição e seu cabimento para situações cujo objetivo é o de “*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*”.

De acordo com a Lei Estadual nº 5.101/2007, o Inea tem competência para editar atos administrativos normativos sobre as matérias de sua competência. É o que se vê precisamente nos dispositivos abaixo transcritos:

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 ; (...).

No mesmo sentido o art. 2º, parágrafo único, inciso I, do Decreto Estadual nº 46.619/2019, que assinala a competência do **Condir** do Inea para aprovação da minuta de resolução:

Art. 2º - O Instituto será organizado de acordo com sua lei instituidora, com as disposições deste Regulamento, de seu Regimento Interno e das demais normas que editar.

Parágrafo Único - O Instituto exercerá a sua competência normativa mediante a edição de:

I - resoluções, com efeitos externos de conteúdo geral e abstrato, de competência do Conselho Diretor; [...] (grifou-se).

Cabe advertir, consoante os termos do Parecer RD n.º 02/2009, que a edição de normas técnicas pelo Inea, evidentemente, subordina-se às leis estaduais em matéria ambiental e aos respectivos regulamentos executivos expedidos por meio de decretos do Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Tendo em conta o acima exposto, deve a área técnica competente examinar:

- i) se o projeto de Resolução pretende produzir efeitos externos ao Instituto e que tenham conteúdo geral e abstrato;
- ii) ou se, do contrário, irá produzir apenas efeitos internos.

No primeiro cenário acima, o instrumento adequado será, de fato, a *Resolução*, sendo o Condir o órgão competente para sua edição. Já no segundo cenário, o instrumento adequado será a *Portaria*, sendo o Presidente do Inea, diretores e chefes de órgãos equiparados às diretorias para disciplinar aspectos funcionais, procedimentais e disciplinares internos do Instituto, diretoria ou órgãos.

No caso concreto, a normativa pretendida terá efeitos externos, uma vez que visa regulamentar a relação do Inea, no âmbito da pós-licença, com os operadores de aterros e vazadores. Dessa forma, a Resolução é o instrumento legislativo adequado.

2.4 – Da análise da minuta de Resolução

No que concerne ao teor da minuta, o ato normativo trata, na maior parte, de regulamentação de ordem eminentemente técnica, não sendo atribuição desta Procuradoria adentrar em tais questões.

Quanto à redação da minuta e sua estrutura, esta Procuradoria, a título de colaboração, anexou a este processo SEI uma minuta em formato *word* (arquivo “.docx”), com marcas de revisão e algumas sugestões de alteração no texto e na formatação.

No mais, a Procuradoria não vislumbra óbice jurídico para edição do referido ato normativo.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, não se vislumbram óbices jurídicos para a edição do ato normativo ora objetivado, desde que observadas as orientações contidas neste parecer.

É o parecer que submeto à consideração superior.

Claudio Marmorosch
Assessor Jurídico / ID 50059041
Gerdam / Procuradoria do INEA

VISTO

1. **APROVO** o Parecer nº 13/2023-CM, da lavra do Assessor Jurídico Claudio Marmorosch, referente ao Processo SEI n.º SEI-070002/012653/2022;
2. Restitua-se à **Dirpos**, para ciência e prosseguimento.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea

[1] Art. 30 - Cabe à Procuradoria do INEA:

I - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Instituto; (Redação dada pelo Decreto nº 46.619/2019).

[2] Art. 4º - Compete aos órgãos locais e setoriais do Sistema Jurídico Estadual:

(...) XI – examinar, **quanto à forma, conteúdo e legalidade**, os atos formulados pelas Secretarias de Estado ou entidades da Administração Indireta.

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

[4] CARVALHO FILHO, op. cit., p. 141.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 25/07/2023, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudio Marmorosch, Assessor**, em 25/07/2023, às 20:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **56374551** e o código CRC **314BE232**.