



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

PARECER N° **57/2021/INEA/GERDAM**
PROCESSO N° SEI-070002/001245/2020
INTERESSADOS: PRESIDÊNCIA DO INEA E SUPGER

Parecer n° 05/2021-MCA (para controle interno da Procuradoria)

Consulta da Presidência do Inea. Dúvidas sobre a competência para concessão da “certidão ambiental de conformidade” prevista na Resolução Inea n° 55/2012. Impossibilidade de concessão por municípios *não* capacitados. Localização em Área de Preservação Permanente em área rural e Zona de Amortecimento não é critério, *por si só*, que impossibilita a concessão por municípios *capacitados*. Possibilidade de concessão pelo ente municipal capacitado de Autorização Ambiental para intervenção em FMP *já demarcada*. Análise e revisão de pontos específicos de pareceres anteriores da Procuradoria do Inea. Possibilidade de outros instrumentos de controle, desde que observados os critérios propostos, incluem a finalidade da Resolução Inea n° 55/2012. Sugestão de revisão da referida Resolução.

Senhor Procurador-Chefe do Inea,

I. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Presidência do Inea para que a Procuradoria, com base no Despacho da Superintendência Geral das Regionais - SUPGER de 22/12/2020 (11861110), apresente manifestação conclusiva para solucionar as questões jurídicas enfrentadas com a empresa concessionária de energia elétrica Ampla Energia e Serviços S.A. (“Enel”).

As questões jurídicas estão inseridas *principalmente* no contexto da Resolução Inea n° 55/2012, que estabelece o procedimento para consultas formuladas por interessados no fornecimento de serviços públicos sobre a conformidade de construção residencial, comercial, industrial ou em propriedade agropastoril às normas ambientais.

Tendo em vista que o presente processo administrativo traz diversos casos concretos que ilustram toda a problemática (a qual também não se limita a apenas uma divergência jurídica), faz-se necessário resumir os casos e apresentar cada questão a ser analisada.

As questões jurídicas e os respectivos casos específicos trazidos aos autos são estes:

- A Enel não aceita a Certidão Ambiental - CA prevista na Resolução Inea nº 55/2012, que atesta a regularidade de construção residencial, comercial, industrial ou propriedade agropastoril às normas ambientais, quando a CA é concedida por município *não capacitado* conforme as regras da Resolução Conema nº 42/2012. Os casos específicos que ilustram essa questão nos autos são dos Municípios de Itatiaia (3149882), São Fidelis (3508788) e Itaocara (5645453);
- Na hipótese de imóveis rurais inseridos em Áreas de Preservação Permanente - APP, mesmo que o ente municipal *esteja capacitado* conforme a Resolução Conema nº 42/12, a Enel não aceita a CA da Resolução Inea nº 55/2012 concedida pelo município. O caso específico que ilustra é do município de Santo Antônio de Pádua (8820505);
- No caso específico do município de Santo Antônio de Pádua (8820686 e 8820723), a Enel não tem aceitado Autorização Ambiental concedida pelo *ente municipal* quando a própria empresa concessionária precisa intervir em Faixa Marginal de Proteção - FMP para construir rede de distribuição de energia elétrica; e
- A Superintendência Regional Baixo Paraíba do Sul – SUPBAP solicita esclarecimento da Procuradoria (3508788) sobre a possibilidade de outro instrumento de controle ambiental previsto no Decreto Estadual 44.820/2014 (Sistema de Licenciamento Ambiental – Slam), como a Certidão Ambiental de Inexigibilidade de Licenciamento, também atestar a regularidade ambiental para apresentação à Enel.

O Despacho da SUPGER de 22/12/2020, acima referido, sugere à Presidência que a Procuradoria analise a matéria tratada nos autos, nestes termos:

Em atenção ao despacho (SEI 11811820), restituímos o presente expediente sugerindo, *s.m.j.*, o envio dos autos à i. Procuradoria deste INEA para análise, considerando os casos consecutivos de divergências para a emissão de Certidão Ambiental e Autorização Ambiental para Intervenção em FMP entre a municipalidade e a empresa Enel e que a concessionária não está aceitando o documento emitido, baseado no Parecer da Procuradoria nº 38/2016 e Parecer GC 84/2015, conforme abordado na manifestação (SEI 8824900) da SUPGER.

A Manifestação da SUPGER (SEI 8824900) solicita (i) orientação da Presidência do Inea no sentido de um posicionamento definitivo da Autarquia a ser adotado em relação ao caso de pedidos de ligação de energia elétrica em zona rural; e (ii) seja verificada a possibilidade de realização de reunião do Instituto (Presidência, Procuradoria e SUPGER) com a empresa Enel para entendimento consensual.

O Despacho SEI 11811820 é o documento por meio do qual a Presidência solicita à SUPGER análise da minuta a ser encaminhada à empresa Enel (11811688), com o seguinte teor proposto:

(...) servimo-nos do presente para encaminhar a V.Sa. a Manifestação nº 3 (3798648) da Procuradoria do INEA, bem como a lista de municípios que estão habilitados a emitir as certidões ambientais que atestem a regularidade ambiental dos imóveis, para fins de apresentação junto a ENEL, visando ao prosseguimento da ligação de energia de imóvel que possa impactar área ambientalmente protegida.

(...)

A Manifestação nº 3 (3798648) da Procuradoria do Inea, com fundamento no Parecer nº 55/2019 – ACC e no âmbito da competência originária de controle ambiental do ente municipal, reitera as seguintes orientações jurídicas:

(...) a Certidão Ambiental representa uma das formas de instrumentalização do direito fundamental à informação com fundamento extraído diretamente do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal.

(...) qualquer ente federativo está habilitado para emitir certidão ambiental, desde que disponham previamente da informação e a informação certificada guarde relação com a finalidade institucional do órgão ambiental.

(...) caso este não possua as informações necessárias para concessão do instrumento de controle ambiental – Certidão Ambiental no caso –, será imprescindível que o Município tenha órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente para analisar e consolidar essas informações no instrumento de controle ambiental requerido.

(...)

Diante do exposto, nas hipóteses em que o Município seja o órgão originariamente competente mas não seja capacitado, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011, deverá ser instaurada a competência supletiva do Inea e, caso a área técnica entenda pertinente, deverá ser encaminhado ofício ao Ministério Público informando sobre a concessão de instrumentos de controle ambiental por municípios não capacitados.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Questão preliminar: análise geral da Certidão Ambiental exigida pela concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica

A “certidão ambiental de conformidade” prevista na Resolução Inea nº 55/2012 tem sua origem no art. 27, II, “d”, da Resolução Normativa ANEEL nº 414/2010, que assim dispõe:

Art. 27. Efetivada a solicitação do interessado de fornecimento inicial, aumento ou redução de carga, alteração do nível de tensão, entre outras, a distribuidora deve cientificá-lo quanto à: (Redação dada pela REN ANEEL 670, de 14.07.2015)

(...)

II – necessidade eventual de:

(...)

d) apresentação de licença ou declaração emitida pelo órgão competente quando a unidade consumidora ou a extensão de rede sob a responsabilidade do interessado, incluindo as obras de antecipação de que trata o art. 37, ocuparem áreas protegidas pela legislação, tais como unidades de conservação, reservas legais, áreas de preservação permanente, territórios indígenas e quilombolas, entre outros. (Redação dada pela REN ANEEL 670, de 14.07.2015)

Os principais dispositivos da Resolução Inea nº 55/2012 sobre a matéria são estes:

Art. 1º - O INEA emitirá, quando for de sua competência, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011, certidão ambiental de conformidade às normas ambientais que tratam de áreas de preservação permanente e unidades de conservação para construções residenciais, comerciais, industriais ou em propriedades agropastoris com objetivo de informar a regularidade às concessionárias de prestação de serviços públicos. (Redação dada pela Resolução Inea nº 132/2015)

(...)

§ 2º - A consulta de que trata a presente Resolução analisará a conformidade da construção em relação às normas que tratam de Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação, com o objetivo de respaldar as concessionárias na prestação de serviços públicos.

(...)

Art. 2º - Não deverão ser fornecidos serviços públicos para construções localizadas em:

I - áreas de preservação permanente definidas pela legislação, exceto quando se tratar de intervenção autorizada, nos termos da Lei Federal nº 12.651/2012 (Redação dada pela Resolução Inea nº 132/2015);

II - unidades de conservação de proteção integral definidas pela legislação, exceto para as estruturas de apoio dessas UC's e outras hipóteses juridicamente admissíveis quando prévia e expressamente autorizadas pelo órgão gestor da unidade de conservação (Redação dada pela Resolução Inea nº 132/2015).

Art. 3º - Para fins do disposto na presente Resolução, o interessado no fornecimento deverá

consultar o INEA quanto à conformidade à legislação ambiental das construções localizadas nas áreas delimitadas nos mapas e memoriais descritivos constantes do Anexo I, relativas às **unidades de conservação estaduais de uso sustentável, às zonas de amortecimento das unidades de conservação estaduais de proteção integral e de uso sustentável, e às áreas com ocorrência de vegetação de mata atlântica.**

(Grifou-se)

É importante verificar que a Resolução Inea nº 55/2012 menciona diferentes áreas protegidas: (i) o art. 1º menciona Áreas de Preservação Permanente - APP e Unidades de Conservação - UC; (ii) o art. 2º menciona APP e UC de proteção integral; e (iii) o art. 3º menciona UC de uso sustentável, Zonas de Amortecimento de UC de proteção integral e de uso sustentável, e áreas com ocorrência de vegetação do bioma Mata Atlântica.

Inferre-se que a Resolução Inea nº 55/2012, ao mencionar diferentes áreas protegidas de forma fragmentada, traz um complicador para sua exegese e, pois, para sua aplicação prática. Esse aspecto, inclusive, é um dos fundamentos para a revisão do ato normativo (ponto tratado no tópico 2.3).

Não obstante, tendo em vista a obrigação constitucional de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (caput do art. 225 da CF/88), a interpretação mais adequada da Resolução Inea nº 55/2012 é no sentido de a Certidão Ambiental nela referida servir como instrumento de proteção de APP, UC de proteção integral e de uso sustentável, Zonas de Amortecimento e áreas de ocorrência de vegetação da Mata Atlântica. Busca-se, pois, conferir maior abrangência das regras previstas na Resolução Inea nº 55/2012.

No que tange ao objetivo e importância da Certidão Ambiental da Resolução Inea nº 55/2012, vale mencionar o seguinte trecho do Parecer NK nº 24/2018, da lavra do ex-assessor jurídico da Procuradoria do Inea Nicholas Krajnc Alves de Miranda:

Sabe-se que uma das maiores dificuldades do poder público no exercício do seu poder de polícia é acompanhar o ritmo desenfreado da expansão urbana. A demanda por moradia e pelo aparelhamento da cadeia produtiva e de consumo acaba por ignorar questões ambientais de suma importância e avançar sobre áreas protegidas, em situação de flagrante irregularidade.

Quanto a isso, o Poder Público possui a tarefa hercúlea de ter que identificar os empreendimentos/atividades irregulares no âmbito do seu território e tomar as medidas de polícia cabíveis para encaminhar sua regularização ou, caso isso não seja possível, sancioná-los da forma que entender ser a mais adequada ao caso concreto.

Por muitas vezes, no passado, tal tarefa se tornava verdadeira missão impossível, pois as prestadoras de serviços públicos ignoravam essa situação de irregularidade ambiental e passavam a fornecer seus serviços de forma plena e irrestrita a empreendimentos/atividades irregulares, que usavam deste fato como argumento para sustentar, em juízo ou fora dele, a manutenção do seu status. Tratava-se de verdadeira urbanização forçada, feita ao arrepio das normas ambientais.

Com a exigência de uma Certidão de Regularidade Ambiental, o que se espera é diminuir a incidência de situações como a do cenário descrito acima. Afinal, ao se exigir a regularidade ambiental de um imóvel como condição para que o mesmo possa, digamos, receber energia elétrica da rede pública, estar-se-ia criando verdadeiro embaraço àquele que estiver em situação de irregularidade.

Além disso, as prestadoras de serviços públicos passariam de incentivadoras à manutenção de irregularidades ambientais, a verdadeiras “parceiras” dos órgãos ambientais na fiscalização dos empreendimentos/atividades em seu território.

Apesar de o trecho estar focado principalmente na ocupação *urbana*, o entendimento é perfeitamente aplicável também para áreas rurais, eis que a Resolução Inea nº 55/2012 abrange o controle ambiental de áreas protegidas localizadas nas zonas urbana e rural.

Ademais, ressalte-se, *a título informativo*, que o solo urbano, para fins de concretização do adequado ordenamento territorial (competência municipal prevista no art. 30, VIII, da CF), deve ser entendido como o espaço que engloba todo o território do município. Essa é inclusive a regra prevista no art. 40, § 2º, do Estatuto da Cidade: “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”.

Contudo, a operacionalização do controle ambiental exigido pela Resolução Inea nº

55/2012 deve ser ponderada diante (i) do direito constitucional fundamental à moradia, cuja concretização ocorre, em regra, com o devido acesso ao serviço público de energia elétrica; e (ii) da efetiva capacidade de atuação dos órgãos ambientais para implantação prática das regras ambientais.

Nesse sentido, vale mencionar o seguinte trecho do Parecer GC nº 84/2015, da lavra do ex-assessor jurídico da Procuradoria do Inea Gustavo de Menezes Souza Campos:

Tem-se por evidente que a Resolução Inea nº 55/2012 não teve o objetivo de causar transtornos aos Administrados ou burocratizar excessivamente a Administração Pública, e sim de proteger as Áreas de Preservação Permanente e as Unidades de Conservação.

É importante citar também os seguintes *considerandos* do Decreto Estadual nº 46.890/2019, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Licenciamento e demais Procedimentos de Controle Ambiental – Selca, ato normativo que entrará em vigor em 25/08/2021:

Considerando:

(...)

- os limites materiais, financeiros e humanos dos órgãos ambientais, bem como a necessidade de se racionalizar a atividade de controle da Administração Pública em benefício da tutela do meio ambiente;

- que a simplificação é uma tendência mundial e, se bem planejada e executada, não implica diminuição da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao contrário, permite ao poder público focar nas atividades de maior risco e impactos, com ênfase nas questões ambientais mais relevantes;

- que a simplificação no domínio ambiental visa, entre outros objetivos, à eliminação de formalidades desnecessárias, redução de custos, celeridade e racionalidade nas relações entre a Administração Pública e empreendedores, controle ambiental proporcional aos riscos e impactos ambientais e maior efetividade na tutela do meio ambiente;

(...)

- que a simplificação encontra suporte nos princípios constitucionais da proporcionalidade, da celeridade e da eficiência, bem como nos arts. 170, VI, e 179 da Constituição Federal, que garantem, respectivamente, tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, e tratamento simplificado das obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias dispensado às microempresas e às empresas de pequeno porte;

Por fim, registre-se que a Certidão Ambiental da Resolução Inea nº 55/2012 é uma espécie de *instrumento de controle ambiental* que se fundamenta no seguinte dispositivo do Decreto Estadual nº 44.820/2014:

Art. 18. (...)

§ 2º A Certidão Ambiental pode ser concedida em outras situações não relacionadas no § 1º acima, desde que a informação a ser certificada guarde relação com a finalidade institucional do órgão ambiental.

Analisa-se a seguir as questões específicas do presente processo administrativo.

2.2 – Análise das questões apresentadas nos autos

1) A Enel não aceita a Certidão Ambiental - CA prevista na Resolução Inea nº 55/2012, que atesta a regularidade de construção residencial, comercial, industrial ou propriedade agropastoril às normas ambientais, quando a CA é concedida por município não capacitado conforme as regras da Resolução Conema nº 42/2012.

Análise: Assiste razão à empresa Enel. De fato o que se tem atualmente é a aplicação conjugada do art. 15, II, da Lei Complementar nº 140/2011, e o art. 7º da Resolução Conema nº 42/2012:

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

(...)

Art. 7º – A insuficiência de equipe técnica habilitada mínima à disposição do órgão ambiental municipal para cada área de vocação socioeconômica de desenvolvimento, estabelecida em **conformidade com o Anexo I desta Resolução**, acarretará o reconhecimento da **incapacidade do órgão ambiental para exercício das ações administrativas correspondentes**, dando ensejo à instauração da competência supletiva do Estado para o licenciamento das atividades correlacionadas.

(Grifou-se)

Com fundamento na própria Resolução Inea nº 55/2012, a “certidão ambiental de conformidade” deve ser concedida nos termos da LC nº 140/11:

Art. 1º - O INEA emitirá, quando for de sua competência, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011, certidão ambiental de conformidade às normas ambientais (...)

(Grifou-se)

Nesse contexto, também vale trazer à baila o seguinte trecho do Parecer RFF nº 38/2016, da lavra do ex-assessor jurídico da Procuradoria do Inea Romulo Faria Ferreira:

Cumpra informar, ainda, que, em todos os casos, obviamente, só há possibilidade de se cogitar a existência de competência municipal ambiental se o Município respectivo apresentar órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas e conselho de meio ambiente.

(Grifos do original)

Assim sendo, revisa-se o entendimento previsto no Parecer nº 55/2019 – ACC (cuja origem está no Parecer nº 31/2019 – MP, vistado pelo então Procurador-Chefe do Inea Rafael Lima Daudt d’Oliveira) de que “qualquer ente federativo está habilitado para emitir certidão ambiental, desde que disponha previamente da informação e a informação certificada guarde relação com a finalidade institucional do órgão ambiental”, já que “a Certidão Ambiental representa uma das formas de instrumentalização do direito fundamental à informação com fundamento extraído diretamente do art. 5º, XXXIII da Constituição Federal”.

Conforme mencionado no tópico anterior, a “certidão ambiental de conformidade” prevista na Resolução Inea nº 55/2012 é uma espécie de *instrumento de controle ambiental* que se fundamenta no art. 18, § 2º, do Decreto Estadual nº 44.820/2014.

Portanto, em sendo o ente municipal incapaz conforme o art. 15, II, da LC nº 140/2011, c/c o art. 7º da Resolução Conema nº 42/2012, infere-se que ele está impossibilitado de desempenhar a ação administrativa relativa à concessão da Certidão Ambiental da Resolução Inea nº 55/2012.

2) Na hipótese de imóveis rurais inseridos em Áreas de Preservação Permanente - APP, mesmo que o ente municipal esteja capacitado conforme a Resolução Conema nº 42/12, a Enel não aceita a CA da Resolução Inea nº 55/2012 concedida pelo município.

Análise: Esse entendimento da Enel não prospera quando (i) *inexiste* manejo ou supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras, diante da competência, *em regra*, do Estado para autorizar essas atividades conforme art. 8º, XVI, “b”, da Lei Complementar nº 140/11; ou (ii) não for hipótese de implantação do Programa de Regularização Ambiental (PRA) previsto no Capítulo XIII da Lei 12.651/2012, porquanto o art. 59 da Lei Florestal não inclui o ente municipal como competente para implantação do PRA de posses e propriedades rurais.

Por outro lado, não sendo essas hipóteses, o ente municipal pode conceder Certidão Ambiental que viabilize a prestação de serviços públicos como a ligação/religação de energia elétrica para

construção residencial, comercial, industrial ou propriedade agropastoril em APP localizada em área rural.

Exemplos desses cenários em que o ente municipal pode conceder a Certidão Ambiental são (i) imóvel rural que, apesar de ter APP em seu interior (entorno de nascente e faixa marginal de rio, por exemplo), não tem qualquer edificação nessas áreas; e (ii) intervenção de baixo impacto na APP, hipótese em que o ente municipal habilitado pode conceder Autorização Ambiental e, posteriormente, a referida Certidão Ambiental.

Ressalte-se que os Pareceres GC n° 84/2015 e RFF n° 38/2016 incluíram em suas análises a competência administrativa para “autorizar a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras”. Assim sendo, a matéria sobre a atribuição para conceder a Certidão Ambiental em APP em área rural acabou sendo tratada pelo Parecer RFF n° 38/2016 conforme a seguinte regra da LC n° 140/11:

Art. 8º São ações administrativas dos **Estados**:

(...)

XVI - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

(...)

b) **imóveis rurais**, (...)

(Grifou-se)

Além disso, o Parecer n° 56/18-RTAM-PG-2, da lavra do Procurador do Estado Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas (aprovado pelo Subprocurador-Geral do Estado à época Carlos Roberto Pieruccetti Marques), apesar de ter analisado as principais questões tratadas nos Pareceres GC n° 84/2015 e RFF n° 38/2016, não levou em consideração em nenhum momento a Resolução Inea n° 55/2012:

3. O que nos parece ser **o cerne da consulta** é a divisão de competência ou de atribuições para **autorizar a supressão de vegetação** de Mata Atlântica no Estado e, mais especificamente, **a constitucionalidade ou não dos §§ 1º e 2º do artigo 14 da Lei n° 11.428/06**, conhecida como Lei da Mata Atlântica (doravante “LMA”).

(Grifou-se)

Cabe pontuar que esse entendimento também é aplicável para a Zona de Amortecimento de qualquer tipo de unidade de conservação. Nesse sentido, vale citar as seguintes conclusões do Parecer n° 03/2020-GMC, da lavra da assessora jurídica da Procuradoria do Inea Giselle Maria Custódio Cardoso:

(...)

ii. A zona de amortecimento compõe o entorno da unidade de conservação, tem como função protegê-la do efeito de borda e está sujeita a normas e regramentos específicos, os quais orientarão, inclusive, as atividades econômicas a serem nela desenvolvidas, uma vez que esta área aceita intervenções;

iii. Esta área não integra a unidade de conservação, até pelo que delimita o próprio dispositivo legal, portanto o licenciamento das atividades nesta área **não ficará adstrito ao ente federativo instituidor da unidade**, mas **seguirá o regramento existente na Lei Complementar n° 140/11 e na repartição de competências ali delimitada**; (...)

(Grifou-se)

Portanto, nas hipóteses de requerimento de informação sobre a regularidade ambiental objetivando a ligação/religação de energia elétrica em Zonas de Amortecimento e em APP localizada em área rural, desde que inexistam manejo ou supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras ou não seja hipótese de implantação do PRA, é juridicamente viável que o ente municipal capacitado analise a possibilidade de concessão da Certidão Ambiental prevista na Resolução Inea n° 55/2012.

3) No caso específico do município de Santo Antônio de Pádua, a Enel não tem aceitado Autorização Ambiental concedida pelo ente municipal quando a própria empresa concessionária precisa intervir em Faixa Marginal de Proteção - FMP para construir rede de distribuição de energia elétrica.

Análise: Não há óbice jurídico (desde que observadas as regras de competência da LC nº 140/11 e as limitações do parágrafo único do art. 1º da Resolução Conema nº 42/2012) para que o ente municipal capacitado conceda Autorização Ambiental para intervenção em Faixa Marginal de Proteção *já demarcada*.

Ressalte-se que, segundo documento juntado aos autos com a relação dos municípios capacitados e não capacitados (9515390), Santo Antônio de Pádua atualmente se encontra capacitado conforme as regras previstas na Resolução Conema nº 42/2012.

Nas hipóteses em que é necessário realizar a demarcação da Faixa Marginal de Proteção de cursos d'água de domínio estadual para então conceder ou não a referida Autorização Ambiental, por uma questão de eficiência administrativa e atendendo à regra de unicidade do controle ambiental previsto na LC nº 140/11, entende-se que a competência é exclusiva do ente estadual.

Isso porque a Lei Estadual nº 650/1983 assim dispõe[1]:

Art. 3º - Consideram-se instrumentos de controle do sistema de proteção dos lagos e cursos d'água o Projeto de Alinhamento de Rio (PAR), o Projeto de Alinhamento de Orla de Lago (PAO) e a Faixa Marginal de Proteção (FMP).

Parágrafo Único - **A Faixa Marginal de Proteção (FMP)**, nos limites da definição contida no art. 2º da Lei nº 4771, de 15 de setembro de 1965, **será demarcada pela Superintendência Estadual de Rios e Lagoas - SERLA**, obedecidos os princípios contidos no art. 1º do Decreto-Lei nº 134, de 16 de junho de 1975, e artigos 2º e 4º da Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, na largura mínima estabelecida no art. 14 do Decreto nº 24643, de 10 de junho de 1934.

4) Questionamento da SUPBAP sobre possibilidade ou não de outro instrumento de controle ambiental previsto no Slam, como a Certidão Ambiental de Inexigibilidade de Licenciamento, que não seja a Certidão Ambiental prevista na Resolução Inea nº 55/2012, atestar a regularidade quanto às normas ambientais para apresentação à Enel.

Análise: Não há óbice jurídico para essa alternativa, *desde que:*

- (i) sejam observados os requisitos e procedimentos de controle ambiental estabelecidos na Resolução Inea nº 55/2012;
- (ii) a “certidão ambiental de conformidade às normas ambientais” da Resolução Inea nº 55/2012 esteja incluída no requerimento protocolado no órgão ambiental. Importante observar que esse critério demanda análise do setor competente sobre eventual adaptação do sistema de licenciamento *on-line* do Inea; e
- (iii) o instrumento de controle diverso ateste expressamente que o documento também abarca a finalidade da referida Resolução Inea nº 55/2012.

Ressalte-se que a Resolução Inea nº 55/2012 não estabelece uma forma específica para concretização da “certidão ambiental de conformidade às normas ambientais que tratam de áreas de preservação permanente e unidades de conservação para construções residenciais, comerciais, industriais ou em propriedades agropastoris com objetivo de informar a regularidade às concessionárias de prestação de serviços públicos”.

Pelo contrário, conforme dito anteriormente, o referido documento é uma espécie de *instrumento de controle ambiental* que se fundamenta no seguinte dispositivo do Decreto Estadual nº 44.820/2014:

Art. 18. (...)

§ 2º A Certidão Ambiental pode ser concedida em outras situações não relacionadas no § 1º acima, desde que a informação a ser certificada guarde relação com a finalidade institucional do órgão ambiental.

Nesse contexto, vale mencionar as seguintes lições Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

No direito administrativo, o aspecto formal do ato é de muito maior relevância do que no direito privado, já que a obediência à forma (no sentido estrito) e ao procedimento constitui **garantia**

jurídica para o administrado e para a própria Administração; é pelo respeito à forma que se possibilita o controle do ato administrativo, quer pelos seus destinatários, quer pela própria Administração, quer pelos demais Poderes do Estado.

A obediência à forma não significa, no entanto, que a Administração esteja sujeita a formas rígidas e sacramentais; o que se exige, a rigor, é que seja adotada, como regra, a forma escrita, para que tudo fique documentado e passível de verificação a todo momento; a não ser que a lei preveja expressamente determinada forma (como decreto, resolução, portaria etc.), a Administração pode praticar o ato pela forma que lhe parecer mais adequada.

(Sublinhado nosso)

Portanto, é possível que uma Certidão Ambiental de Inexigibilidade de Licenciamento ou uma Autorização Ambiental para “intervenção em Área de Preservação Permanente, nos casos excepcionais previstos na legislação”, por exemplo, também inclua conteúdo sobre a conformidade às normas ambientais exigidas na Resolução Inea nº 55/2012, **desde que observados os critérios mencionados acima**.

2.3 – Sugestão de revisão da Resolução Inea nº 55/2012

Conforme dito acima, é recomendável que a Resolução Inea nº 55/2012 tenha uma redação mais objetiva quanto às áreas a serem protegidas. Isso porque a atual redação menciona diferentes áreas em partes diversas do ato normativo, ou seja, de forma fragmentada.

Não é só isso. Com o objetivo de se estabelecer regras bem delimitadas de competências para concretização do art. 27, II, “d”, da Resolução Normativa ANEEL nº 414/2010, gerando maior segurança jurídica, sugere-se revisão da Resolução Inea nº 55/2012, inclusive com a análise sobre a viabilidade de edição de ato normativo pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente – Conema.

A edição pelo Conema possibilitaria (i) maior participação dos municípios no processo de criação do ato normativo e (ii) a consolidação, em aplicação extensiva do art. 9º, XIV, “a”, da LC nº 140/11 [\[2\]](#), das regras de competência do Inea e dos municípios.

Vale mencionar o seguinte trecho do Parecer GC nº 84/2015, que apontou a necessidade de adequação da Resolução Inea nº 55/2012 – o que ocorreu com a edição da Resolução Inea nº 132/2015 –, mas que ainda se mostra conveniente e oportuno, principalmente a recomendação para que seja editada Resolução do Conema:

Ainda, considerando o exposto, tendo em vista a quantidade de atores interessados na matéria e as possíveis consequências decorrentes da aplicação singular deste parecer, tem-se que o tema ora abordado merece discussão mais ampla e profunda, sob as diversas perspectivas envolvidas, tornando-se imprescindível a urgente adequação da Resolução INEA nº 55/2012 à legislação vigente.

Entende-se, porém, que o objetivo da norma seria bem atingido por **edição de Resolução CONEMA** a fim de estender aos Municípios as obrigações previstas nesta Resolução.

(Grifou-se)

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se:

i) *Apenas* o ente municipal capacitado conforme o art. 15, II, da LC nº 140/2011, c/c o art. 7º da Resolução Conema nº 42/2012 pode desempenhar a ação administrativa relativa à concessão de certidão ambiental de conformidade prevista na Resolução Inea nº 55/2012;

ii) O ente municipal *capacitado* pode analisar a viabilidade de concessão de certidão ambiental de conformidade para ligação/religação de energia elétrica em Zonas de Amortecimento e em APP localizada em área rural, *desde* que inexistam manejo ou supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras ou não seja hipótese de implantação do Programa de Regularização Ambiental (PRA) previsto no Capítulo XIII da Lei 12.651/2012;

iii) Não há óbice jurídico (desde que observadas as regras de competência da LC nº 140/11 e as limitações do parágrafo único do art. 1º da Resolução Conema nº 42/2012) para que o ente municipal capacitado conceda Autorização Ambiental para intervenção em Faixa Marginal de Proteção *já demarcada*;

iv) Outro instrumento de controle ambiental previsto no Slam pode atestar a conformidade ambiental exigida na Resolução Inea nº 55/2012, desde que:

(a) sejam observados os requisitos e procedimentos de controle ambiental estabelecidos na Resolução Inea nº 55/2012;

(b) a “certidão ambiental de conformidade às normas ambientais” da Resolução Inea nº 55/2012 esteja incluída no requerimento protocolado no órgão ambiental – importante observar que esse critério demanda análise do setor competente sobre eventual adaptação do sistema de licenciamento *on-line* do Inea; e

(c) o instrumento de controle diverso ateste expressamente que o documento também abarca a finalidade da referida Resolução Inea nº 55/2012.

v) Tendo em vista os motivos expostos no tópico 2.3, sugere-se revisão da Resolução Inea nº 55/2012, inclusive com a análise sobre a viabilidade de edição de ato normativo pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente – Conema;

vi) Por fim, cumpre ressaltar que “os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultante, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária” (Art. 33 do Decreto Estadual nº 46.619/2019).

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

Mateus de Castro Almeida
Assessor Jurídico / ID: 5099103-5
Gerdam / Procuradoria do Inea

V I S T O

1. Aprovo o Parecer nº 05/2021-MCA (Parecer nº 57/2021/INEA/GERDAM), da lavra do assessor jurídico Mateus de Castro Almeida, referente ao Processo Administrativo SEI-070002/001245/2020.

2. À **ASSPRESI**, em prosseguimento.

Mauricio Carlos Araújo Ribeiro
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea

[1] Ressalte-se que as atribuições da Serla foram absorvidas pelo Inea, conforme art. 3º da Lei Estadual nº 5.101/2007, que assim dispõe: A instalação do Instituto implicará na extinção da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA, da Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA, da Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF, com a conseqüente transferência de suas competências e atribuições.

[2] Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

(...)

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; (...)



Documento assinado eletronicamente por **Mauricio Carlos Araújo Ribeiro, Procurador**, em 13/04/2021, às 14:21, 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 **Mateus de Castro Almeida, Adjunto**, em 13/04/2021, às 14:37, 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 **15648595** e o código CRC **7077CE68**.