



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

PARECER Nº 35/2021/INEA/GERDAM
PROCESSO Nº SEI-070002/002437/2021
INTERESSADO: DIRETORIA DE BIODIVERSIDADE ÁREAS PROTEGIDAS E
ECOSSISTEMAS, DIRETORIA ADJUNTA, GERÊNCIA DE VISITAÇÃO
NEGÓCIOS E SUSTENTABILIDADE
ASSUNTO: Parecer nº 06/2021 – ACC

Análise de minuta de Resolução Inea que estabelece as atividades reconhecidas como de baixo impacto em parques estaduais para fins de fomento da visitação e dispõe sobre procedimentos para autorização do uso provisório da propriedade privada em parques estaduais administrados pelo Inea. Necessidade de ajustes na minuta. Competência do Conselho Diretor do Inea para aprovação da norma.

Sr. Dr. Procurador-Chefe do Inea em exercício,

I - RELATÓRIO

Trata-se de análise de minuta de Resolução Inea que estabelece as atividades reconhecidas como de baixo impacto em parques estaduais para fins de fomento da visitação, bem como dispõe sobre os procedimentos para autorização do uso provisório da propriedade privada em parques estaduais administrados pelo Inea.

A edição da norma proposta, consoante exposto na manifestação (SEI nº 14377921) da Gerência de Visitação, Negócios e Sustentabilidade – Gervins da Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas – Dirbape, se faz necessária em razão do Parecer nº RD 21/2019, de lavra do Procurador do Estado Rafael Lima Daudt d'Oliveira, à época, Procurador-Chefe do Inea, e aprovado pelo, também à época, Procurador-Geral do Estado, Marcelo Lopes da Silva.

Em breve síntese, o referido parecer objetiva a compatibilização das normas de proteção ambiental à realidade de se concretizar a regularização fundiária dos parques estaduais – unidades de conservação de proteção integral, de posse e domínio público. Dessa forma, com fundamento no direito de propriedade e suas prerrogativas inerentes, viabilizou-se o aproveitamento das áreas particulares, observados diversos requisitos estabelecidos, bem como o enquadramento da construção ou atividade ao baixo impacto, de acordo com definição da área técnica deste Instituto.

Assim sendo, após o devido aprofundamento e consolidação da matéria pela área técnica, foi elaborada a minuta de resolução (SEI nº 14420856) – definindo as atividades de baixo impacto –, tendo sido encaminhada para análise e manifestação desta Procuradoria.

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.

Dessa forma, o Poder Regulamentar possui natureza derivada, ou seja, 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 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.

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, o regulamento expedido pelo Inea poderá disciplinar especificamente as matérias de atribuição e competência do órgão ambiental estadual. Esse regulamento, caracterizado na hipótese como de segundo grau, deverá guardar conformação aos regimes jurídicos de proteção ambiental.

Especificamente em relação às resoluções, cuidam-se de “*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 Estadual nº 5.101/2007⁴, 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:

(...)

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, conforme prevê o Decreto Estadual nº 46.619/2019, que estabelece o regulamento do Inea, compete ao Condir “*editar normas técnicas sobre matérias de competência do Instituto, que só produzirão efeito depois da publicação no Diário Oficial, respeitada a competência normativa do Conselho Estadual de Meio Ambiente e de outros órgãos, nos termos da legislação vigente.*” (art. 8º, inciso II).

Por fim, quanto à forma do ato administrativo, a resolução é espécie mais adequada ao caso concreto, conforme determina o art. 2º, parágrafo único, inciso I, do Decreto Estadual nº 46.619/2019, a saber:

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:

2.2 – Da análise da minuta de Resolução Inea

Conforme exposto anteriormente, o Inea é competente para a edição de norma para estabelecer as atividades reconhecidas como de baixo impacto em parques estaduais para fins de fomento da visitação, bem como para dispor sobre os procedimentos para autorização do uso provisório da propriedade privada em parques estaduais administrados pelo Inea.

Assim, passa-se a analisar a minuta apresentada. Pontua-se que esta análise se dá em relação aos aspectos jurídicos, não cabendo a esta Procuradoria adentrar nas especificidades da matéria de ordem técnica.

Primeiramente, com relação à ementa da minuta, sua edição está pautada na necessidade de definição das atividades de baixo impacto para fins de aplicação do Parecer RD nº 21/2019. Assim, recomenda-se a seguinte redação:

Estabelece as atividades reconhecidas como de baixo impacto em parques estaduais, define os procedimentos para autorização, em caráter temporário, dessas atividades em propriedades privadas para fomento de visitação e dá outras providências.

Em relação aos considerandos da minuta, melhor seria se excluir alguns deles citados abaixo, tendo em vista que, apesar de se referirem a normas que também definem atividades de baixo impacto, não guardam relação com a matéria objeto da normativa –, a saber:

CONSIDERANDO que o artigo 3º, inciso X, da Lei Federal nº 12.651/2012, define quais são as atividades de baixo impacto ambiental;

CONSIDERANDO que o artigo 3º, inciso X, alínea "k" da Lei Federal nº 12.651/2012, atribuiu ao CONAMA e aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente a competência para definir outras ações ou atividades que sejam caracterizadas como de baixo impacto ambiental além das previstas na precitada Lei;

CONSIDERANDO a Resolução CONEMA nº 83 de 26 de julho de 2018, que regulamenta o disposto no art. 3º, X, "k", da Lei Federal nº 12.651/2012, estabelecendo outras ações ou atividades reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental, e dá outras providências;

Ademais, é importante a inclusão dos primeiros dispositivos da minuta em um capítulo. Assim sendo, sugere-se a criação do Capítulo I para anteceder o art. 1, com o art. 2º nesse mesmo capítulo. Propõe-se:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Em razão da sugestão acima, deverão ser renumerados os demais capítulos da minuta.

Para o art. 1º da minuta recomenda-se, em observância ao art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998, a mesma redação da ementa:

Estabelecer as atividades reconhecidas como de baixo impacto em parques estaduais e definir os procedimentos para autorização, em caráter temporário, dessas atividades em propriedades privadas para fomento de visitação.

N o *caput* do art. 2º da minuta, propõe-se a seguinte alteração: “Para os fins desta Resolução, entende-se por:”. E, recomenda-se a adequação dos incisos para que se coloque dois pontos (:) antes de se iniciar a definição dos conceitos estabelecidos.

Na redação do art. 3º da minuta, sugere-se a exclusão do trecho “e até que seja paga a devida indenização por desapropriação”, tendo em vista que o inciso V do mesmo dispositivo prevê o mesmo requisito.

Recomenda-se a adequação da redação do inciso III do art. 3º da minuta para uma melhor compreensão do leitor, no seguinte sentido:

O Decreto de Utilidade Pública para fins de desapropriação tenha caducado, transcorrido os 5 (cinco) anos de sua publicação;

Sugere-se que o disposto no inciso IX do art. 3º da minuta seja previsto como parágrafo único do dispositivo, uma vez que não se trata de um requisito para a realização da atividade, mas uma condição para o consentimento do Inea em relação à atividade. Nessa linha, propõe-se o seguinte texto:

Parágrafo único. A autorização deste Instituto para a realização das atividades previstas neste artigo não dará ensejo à indenização por desapropriação.

Recomenda-se a exclusão do inciso X do art. 3º da minuta, em razão de o requisito previsto estar inserido na previsão do inciso VII do mesmo dispositivo da minuta. Portanto, faz-se necessária a adequação da numeração dos incisos.

No inciso XI do art. 3º da minuta, sugere-se que o “*número balizador de visitantes*” seja excluído e mantido apenas a sigla, tendo em vista que o inciso VII do art. 2º da minuta já definiu a sigla.

Consta erro material no *caput* do art. 4º da minuta, a saber: “*Eesolução*.”.

Depreende-se do § 1º do art. 4º da minuta, que o Inea poderá autorizar outras atividades que se enquadrem nos critérios previstos no próprio artigo – critérios objetivos, tendo em vista o rol taxativo apresentado. Ocorre que, s.m.j., o intuito deste parágrafo da minuta é permitir que o Inea autorize outras atividades não referidas no art. 4º, mas que se enquadrem nos requisitos previstos na resolução.

Assim sendo, indaga-se se a redação deve ser alterada nesse sentido. Caso seja, propõe-se a seguinte alteração:

§ 1º Poderão ser autorizadas outras atividades e estruturas, mediante análise técnica, desde que se enquadrem nos critérios estabelecidos nesta Resolução.

Em razão da proposta de redação para o § 1º, caso a área técnica esteja de acordo, sugere-se que o § 2º seja adequado da seguinte forma:

§ 2º Para a autorização das atividades previstas neste artigo, o Inea poderá exigir a apresentação de estudo de capacidade de carga ou suporte que deverá estabelecer o NBV por atividade ou área específica.

Recomenda-se a exclusão do § 4º do art. 4º, tendo em vista que a conformidade da atividade às normas – técnicas ou jurídicas – vigentes é obrigatória. Deve-se, em todo caso, constar essa observação no instrumento de controle ambiental emitido por este Instituto.

Recomenda-se a inclusão de inciso – sugere-se que seja o segundo, com a consequente renumeração dos demais – no art. 5º da minuta prevendo observância ao disposto na Lei Federal nº 12.651/2012, no que se refere às áreas de preservação permanente – APP.

Quanto ao parágrafo único do art. 5º da minuta, pugna-se pela adequação formal da pontuação e pelo acréscimo da previsão de o Inea poder avaliar outros aspectos em razão das peculiaridades da área, nos seguintes termos:

Parágrafo único. Fica reservado ao Inea a prerrogativa de avaliar outros aspectos além dos listados acima, em função das peculiaridades da área e da atividade em análise.

Com relação ao art. 9º da minuta, propõe-se a seguinte estruturação e adequação da redação:

Art. 9º A autorização ambiental prevista nesta Resolução será emitida nos casos em que a atividade for dispensada do procedimento de licenciamento ambiental.

Parágrafo único. Nos casos em que a atividade for sujeita ao licenciamento ambiental, será obrigatória a manifestação formal e conclusiva da Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas do Inea para concessão do instrumento de controle ambiental.

Quanto ao Capítulo IV, sugere-se a alteração do título para “DISPOSIÇÕES FINAIS” e a exclusão do art. 10, tendo em vista a sugestão de inclusão de inciso no art. 5º da minuta prevendo observância ao disposto na Lei Federal nº 12.651/2012, no que se refere às APP e a já previsão do inciso I do art. 5º da minuta, relacionada à observância da lei que dispõe sobre o regime de proteção do bioma Mata Atlântica.

Por fim, a partir do art. 10, faz-se necessária a inclusão de ponto (Art. 10.) para iniciar a redação do dispositivo.

Ante todo o exposto, observadas as sugestões acima, esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico para edição da presente Resolução Inea.

Lembrando que a proposta de resolução deverá ser submetida ao Conselho Diretor do Inea, autoridade competente (art. 2º, parágrafo único, inciso I, e art. 8º, inciso II, do Decreto Estadual nº 46.619/2019) para aprovação.

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- i. Sendo atendidas as sugestões expostas no presente parecer, esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico para edição da Resolução Inea;
- ii. Nos termos do art. 2º, parágrafo único, inciso I, e do art. 8º, inciso II, do Decreto Estadual nº 46.619/2019, a minuta de Resolução deverá passar por aprovação do Condir;
- iii. 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., s.m.j.

Alexandre Guimarães de Almeida Couto Cesar
Gerente de Direito Ambiental / ID: 5100605-7
Gerdam / Procuradoria do Inea

VISTO

APROVO o Parecer nº 06/2021 – ACC (Parecer nº 35/2021/INEA/GERDAM), da lavra do assessor jurídico Alexandre Guimarães de Almeida Couto Cesar, que opinou acerca da minuta de Resolução Inea que estabelece as atividades reconhecidas como de baixo impacto em parques estaduais para fins de fomento da visitação, bem como dispõe sobre os procedimentos para autorização do uso provisório da propriedade privada em parques estaduais administrados pelo Inea.

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

Leonardo David Quintanilha de Oliveira

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.

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

4 Dispõe sobre a criação do Instituto Estadual do Ambiente – Inea e sobre outras providências para maior eficiência na execução das políticas estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e florestais.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 16/03/2021, às 13:28, 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 **Alexandre Guimarães de Almeida Couto César, Gerente**, em 16/03/2021, às 14:02, 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 **14614977** e o código CRC **F708E716**.