



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

PARECER N° 129/2022/INEA/GERDAM
PROCESSO N° SEI-07/026/001378/2019
INTERESSADO: ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO EM POLÍTICAS AMBIENTAIS

ANÁLISE DA MINUTA DE RESOLUÇÃO PARA ALTERAR A RESOLUÇÃO INEA N.º 217/2021 QUE DISPÕE SOBRE A DECLARAÇÃO ELETRÔNICA DE INEXIGIBILIDADE DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, COM BASE NA CLASSIFICAÇÃO NACIONAL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS – CNAE, NO ÂMBITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. COMPETÊNCIA DO CONSELHO DIRETOR – CONDIR DO INEA.

SEI-07/026/001378/2019

Parecer nº 09/2022 – RRC – Gerdam/Proc/Inea

Senhor Procurador-Chefe,

I. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Diretoria de Licenciamento – Dirlam deste Instituto (40600903), encaminhada pela Assessoria da Presidência – Asspresi (40982749), para análise da minuta (40600305) de Resolução Inea que busca alterar a Resolução Inea n.º 217 de 05 de maio de 2021 (16847321).

Tal ato normativo dispôs sobre a “*declaração eletrônica de inexigibilidade de licenciamento ambiental de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – Cnae, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro*”.

Nesse contexto, a Dirlam (40600903) expõe as alterações pretendidas. Veja-se:

- i) ampliação do rol passando para 701 CNAEs;
- ii) inclusão de dispositivos que remetem para exigência do licenciamento ambiental das atividades acessórias;
- iii) emissão da Declaração de forma nominal, ou seja, com a titularidade do requerente.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Destaca-se que cabe a este órgão jurídico a análise da juridicidade dos atos normativos, em atendimento às disposições contidas no Decreto Estadual nº 40.500/2007[1].

Assim, considerando os elementos constantes dos autos até esta data, não compete à Procuradoria a análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelo gestor, nem a análise dos aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, como o enquadramento das atividades que são consideradas de “*inexigibilidade pura*”.

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

II.2 – JUSTIFICATIVA

A minuta tem como fundamento a necessidade de se atualizar a Resolução Inea n.º 217 de 05 de maio de 2021, a qual estipulou as atividades sujeitas à declaração de inexigibilidade de licenciamento ambiental, de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – Cnae.

Conforme informado pela Dirlam (40600903), tais atividades são aquelas consideradas como de “*inexigibilidade pura*”, pois, tendo por base somente a Cnae[2], não estão sujeitas ao licenciamento ambiental. Discorre a área técnica que “*são praticamente atividades de apoio administrativo, comércio em geral, transporte de cargas e passageiros, entre outras.*”

A base normativa da minuta está na Lei Estadual n.º 8.953/2020, que regulamenta o art. 3º, § 1º, inciso III, da Lei Federal n.º 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica)[3], trazendo em seu Anexo Único o rol de atividades consideradas de baixo risco a dispensar toda pessoa, natural ou jurídica, de requerer atos públicos de liberação[4]. Tais atos são definidos pelo art. 1º, § 6º, da Lei Federal de regência:

Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal. (...)

§ 6º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se atos públicos de liberação a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros.

Ressalte-se que a lei estadual supracitada contém um anexo com um rol *mínimo*, podendo o mesmo ser ampliado pela Administração Pública de forma complementar, desde que não se aplique aos empreendimentos ou às atividades utilizadoras de recursos ambientais, potencial ou efetivamente causadores de significativo impacto ambiental.[5]

Tal ação está intimamente ligada ao dever do Poder Público de promover a desburocratização do licenciamento ambiental diante de uma Administração Pública gerencial, pautada na eficiência e na celeridade. Por isso, a norma permite o cruzamento de dados das atividades econômicas previstas pela Comissão Nacional de Classificação – Concla, através da Cnae, de âmbito nacional, com o enquadramento previsto pela Norma Operacional – Nop n.º 46 do Inea, considerando ainda as atividades de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama (cf. planilha de doc. 40600165).

Daí se vê que a justificativa do projeto de resolução é consentânea com as atribuições do Inea.

II.3 – DA ADEQUAÇÃO DO INSTRUMENTO NORMATIVO

De acordo com a classificação de Moreira Neto, as resoluções são espécies do gênero atos administrativos normativos:

Resoluções – são atos de competência de Secretários de Estado e de Municípios, assim como da direção de autarquias e de corpos colegiados, ainda que possam veicular uma decisão concreta, embora a denominação deva ser reservada para a expressão da normatividade intermédia.

No mesmo sentido, o Decreto Estadual nº 44.970, de 25 de setembro de 2014, que aprova o Manual de Redação Oficial do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, conceitua resolução nos seguintes termos:

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.

Destaca-se que o art. 2º, parágrafo único, inciso I, do Decreto Estadual nº 46.619/2019, determina que compete ao Condir do Inea a aprovação da minuta. 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:

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

Por se tratar de ato administrativo normativo, a resolução possui natureza derivada (ou secundária). Isso significa dizer que está subordinada à lei ou outra espécie legislativa, não podendo inovar no ordenamento jurídico, criando direitos e obrigações^[6], ou mesmo ir de encontro às previsões contidas em regulamentos e regimentos, mas servindo apenas para complementá-los e explicá-los.

No caso, a minuta de ato normativo visa regulamentar a Lei Estadual n.º 8.953/2020, utilizando como parâmetro para identificação das atividades econômicas os códigos lançados pelo Cnae. Segundo seu art. 3º, *caput*, incumbe à Administração Pública dispensar de atos públicos de liberação outras atividades, para além do anexo apresentado pela norma.

Sendo assim, respaldado em análise técnica e garantido que não estarão envolvidas na dispensa atividades e empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, potencial ou efetivamente causadores de significativo impacto ambiental, entende-se que o instrumento adotado se revela adequado para viabilizar o alcance do fim pretendido.

Portanto, é acertada a adoção da forma jurídica de resolução para a externalização do ato administrativo colimado, ressaltando que o enquadramento das atividades demonstrado na planilha de doc. 40600165 é de ordem técnica, de modo que não cabe à Procuradoria a sua análise. Por sua vez, a presente manifestação tem como escopo a análise de juridicidade da minuta ora proposta.

II.4 – DA ANÁLISE DA MINUTA DE RESOLUÇÃO

Por amor à brevidade, só se farão comentários aos dispositivos que mereçam reparos, valendo como anuência tácita o silêncio relativo aos demais.

Assim sendo, com relação à redação da minuta, depreende-se de sua leitura a necessidade de pontuais ajustes em relação à redação, nos termos da Lei Complementar nº 95/1998, que estabelece as normas para a consolidação dos atos normativos.

Quanto ao primeiro considerando, pelo fato das atividades previstas na resolução decorrerem da inexigibilidade pura, associadas diretamente à Cnae, diferentemente da previsão contida no anexo II do Selca, a qual demonstra as atividades de impacto desprezível, considerando porte e potencial poluidor, sugere-se que seja disposto da seguinte forma:

- Decreto Estadual n.º 46.890/2019 que dispõe sobre o Sistema Estadual de Licenciamento e demais Procedimentos de Licenciamento Ambiental (Selca), cujo § 2º do art. 19 prevê a emissão de Certidão de Inexigibilidade de Licenciamento Ambiental, a ser emitida no sítio eletrônico do Inea;

Sobre esse ponto, nota-se que o instrumento sofreu alteração de nomenclatura com o recente Selca. Dessa forma, caso não importe em excessiva onerosidade à Administração Pública, sugere-se a sua atualização.

Quanto ao segundo considerando, aconselha-se a retirada de “folha 2 de 26”, diante de provável erro de digitação.

Quanto ao art. 1º, pela pertinência temática, opina-se pelo deslocamento dos §§ 1º e 2º para o art. 2º, após o § 4º do mesmo, contendo a seguinte redação:

§ 5º Em caso de alteração da relação do Anexo I, o Comitê Gestor de Integração do Registro Empresarial – Cogire deverá ser comunicado, a fim de garantir o compartilhamento das informações entre os órgãos integrantes da Redesim.

§ 6º As atividades de comércio por atacado ou varejo e de transporte de passageiros, em geral, não estão sujeitas ao licenciamento ambiental pela CNAE.

§ 7º Não estão enquadradas no § 1º atividades acessórias, porventura envolvidas no empreendimento, como o armazenamento de combustíveis ou produtos perigosos; a prestação dos serviços mecânicos e de funilaria; dentre outras.

§ 8º As atividades da construção civil elencadas no Anexo I poderão obter a viabilidade para o registro empresarial, desde que a execução de obras ou a construção de empreendimentos sejam avaliadas, de modo específico, quanto à exigência do procedimento de licenciamento junto ao órgão ambiental competente.

Quanto ao art. 2º, § 4º, em obséquio à paridade das formas, a alteração da resolução deverá ser feita pelo mesmo ato normativo, a ser aprovado por reunião do Condir.

Além disso, sugere-se a publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro para sua maior divulgação, para além do Boletim de Serviço disponível no portal do Inea.

Quanto ao art. 3º, opina-se pela adequação das nomenclaturas citadas no Selca. Veja-se:

Art. 3º A declaração eletrônica de inexigibilidade de licenciamento ambiental não exige o empreendedor de obter os demais instrumentos de controle ambiental pela legislação vigente, a exemplo da outorga de direito de uso de recursos hídricos ou instrumento equivalente para regularização do uso de recursos hídricos, da autorização ambiental para supressão de vegetação, do certificado de controle de agrotóxicos, do Cadastro Ambiental Rural – CAR, dentre outros.

Por fim, cabe destacar que a minuta apresentada (40600305) regula inteiramente a matéria

da resolução anterior (de n.º 217/2021). Por isso, considera-se tacitamente revogada, não sendo necessária a utilização da expressão "revogadas as disposições em contrário".

Ante o exposto, observadas as sugestões de alteração, esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico para edição da minuta de Resolução proposta.

Após tais adequações, não será necessário o retorno dos autos a este órgão jurídico.

É o parecer que submeto à apreciação superior, *s.m.j.*

Rio de Janeiro, 24 de outubro de 2022.

Rafaella Ribeiro de Carvalho
Gerente de Direito Ambiental / ID: 5128395-6
Gerdam / Procuradoria do Inea

VISTO

APROVO o Parecer n.º 09/2022 – RCC (SEI n.º 129/2022/INEA/GERDAM), da lavra da gerente Rafaella Ribeiro de Carvalho, que analisou a minuta de Resolução Inea que *"dispõe sobre a declaração eletrônica de inexistência de licenciamento ambiental de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – Cnae, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro."*

À **Presidência**, para ciência e adoção das medidas necessárias.

Rio de Janeiro, 24 de outubro de 2022.

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

[1] 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.

[2] Disponível em <<https://cnae.ibge.gov.br/>>. Acesso em 24/10/2022.

[3] “Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal: (...)

I - **desenvolver atividade econômica de baixo risco**, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica; (...)

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo: (...)

III - na hipótese de existência de legislação estadual, distrital ou municipal sobre a classificação de atividades de baixo risco, o ente federativo que editar ou tiver editado norma específica encaminhará notificação ao Ministério da Economia sobre a edição de sua norma.” (grifou-se)

[4] “Art. 2º É direito de toda pessoa, natural ou jurídica, exercer as atividades elencadas no Anexo Único desta lei, sem a necessidade de qualquer ato público de liberação”.

[5] “Art. 3º O rol contido no Anexo Único desta lei corresponde ao mínimo previsto **podendo a Administração Pública dispensar de atos públicos de liberação outras atividades, de ofício ou a requerimento**.

§ 1º Os atos públicos de liberação das atividades de baixo risco a que se refere o art. 1º, desta Lei fica restrito à competência do Estado do Rio de Janeiro para expedi-los.

§ 2º O disposto no caput do art. 3º, desta Lei não se aplica aos empreendimentos e às atividades utilizadoras de recursos ambientais, potencial ou efetivamente causadores de significativo impacto ambiental, sujeitos ao licenciamento ambiental de competência do Estado, os quais continuam submetidos à legislação ambiental estadual em vigor.” (grifou-se)

[6] Sob pena de violação ao comando constitucional contido no art. 5º, inciso II, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.



Documento assinado eletronicamente por **Mauricio Carlos Araújo Ribeiro, Procurador**, em 25/10/2022, às 22:34, 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 **Rafaella Ribeiro de Carvalho, Gerente**, em 26/10/2022, às 09:38, 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 **41600547** e o código CRC **4AA97862**.
