



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

PARECER Nº 165/2024/INEA/GERDAM
PROCESSO Nº E-07/002.7720/2019

Rio de Janeiro, 23 de janeiro de 2022.

Parecer nº 30/2024 – RRC – Inea/Proc/Gerdam

ANÁLISE DA MINUTA DE RESOLUÇÃO PARA APROVAR NOP-INEA QUE VISA REGULAMENTAR O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO A SER ADOTADO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EXTRAÇÃO DE AREIA EM LEITO DE RIO. COMPETÊNCIA DO CONSELHO DIRETOR – CONDIR DO INEA. INCLUSÃO DE CRITÉRIOS EXCLUSIVAMENTE TÉCNICOS AO PROCEDIMENTO GERAL. AUSÊNCIA DE ÓBICES JURÍDICOS À APROVAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

Sr. Procurador-Chefe do Inea,

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Diretoria das Superintendências Regionais – Dirsup deste Instituto (74839663) para análise da minuta (76197750) de Resolução que busca aprovar a Norma Operacional – NOP com vistas a regulamentar o procedimento administrativo a ser adotado no licenciamento de atividades minerárias de extração de areia em leito de rio.

O contexto de elaboração da NOP envolve um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC (74684843 - fl. 10/22) firmado em 27/11/2009, entre o Instituto Estadual do Ambiente – Inea, o Ministério Público Federal – MPF e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ, para regulamentar o procedimento de extração de área em leito de rio, na região da Superintendência Médio Paraíba do Sul – Supmep, em especial nos municípios de Volta Redonda, Barra Mansa, Barra do Piraí, Piraí, Valença, Vassouras e Rio das Flores.

Por meio de Aditivo (74684843 - fl. 27/39), foram incluídos os Municípios de Resende, Itatiaia, Quatis e Porto Real.

Em sede de reunião com representantes desta Autarquia e o MPF (74684843 - fl. 40/44) ficou acordado que o TAC seria substituído por uma norma específica que viabilizasse a discussão ampla da matéria.

Após a criação de um Grupo de Trabalho – GT para revisão da NOP, a minuta final foi encaminhada a este órgão jurídico para análise.

Tal minuta foi previamente analisada pelo Serviço de Normatização – Servnor (76196828) para adequá-la à Norma Institucional – NOI Inea n.º 01, a qual padroniza a formatação dos atos normativos exarados pelo Instituto.

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.

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

II.2 – DA ADEQUAÇÃO DO INSTRUMENTO NORMATIVO E DO REGRAMENTO JURÍDICO VIGENTE PARA O CONTROLE DA ATIVIDADE DE EXTRAÇÃO DE AREIA

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 48.690/2023, atribui ao Conselho Diretor – 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^[2], 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 o procedimento do licenciamento ambiental de atividade de extração minerária de areia em leito de rio.

Pelo contexto apresentado nos autos, em que foi inicialmente firmado um TAC com o MPF e o MPRJ para regulamentar a extração de areia no Rio Paraíba do Sul (74684843 - fls. 10/22), busca-se uniformizar e facilitar o procedimento para todas as unidades administrativas do Inea, bem como acelerar o trâmite, considerando a existência de muitos processos administrativos paralisados junto à entidade.

Sendo assim, respaldada em análise técnica^[3], a regulamentação garante a segurança jurídica ao uniformizar o procedimento, de modo que se revela adequada a utilização do ato normativo na forma de resolução para viabilizar o alcance do fim pretendido.

Portanto, é acertada a adoção da forma jurídica de resolução para a externalização do ato administrativo colimado. Por sua vez, em que pese a ausência de expertise para o enfrentamento dos estudos técnicos a serem apresentados em um processo de licenciamento ambiental de extração minerária, a presente manifestação tem como escopo a análise de juridicidade da minuta ora proposta.

A partir disso, serão expostos os atos normativos aplicáveis ao processo de licenciamento ambiental citado, os quais deverão ser observados, enquanto vigentes, independentemente da aprovação e publicação da

norma em apreço.

O empreendedor que realiza atividade de extração mineral está sujeito ao licenciamento ambiental^[4] e deve se submeter ao Decreto Estadual nº 46.890/2019, que institui o Sistema Estadual de Licenciamento e demais instrumentos de Controle Ambiental – Selca.

Os requerimentos de instrumentos de licença ambiental estão submetidos ao procedimento estabelecido na NOP-Inea nº 46, Revisão 07, aprovada pela Resolução Inea nº 295, de 25 de junho de 2024, para o enquadramento na classe de impacto ambiental prevista.

Além da necessidade de se dimensionar a classe de impacto para a identificação do instrumento de controle mais adequado ao caso concreto, como regra, a Lei Estadual nº 1.356/1988^[5] determina que a “extração de minério, *inclusive areia*” (art. 1º, inciso IX) dependerá da elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e do respectivo relatório – EIA/Rima.

Todavia, a Lei Estadual nº 6.373/2012, a qual “dispõe sobre os critérios gerais para o licenciamento ambiental de extração de bens minerais de utilização imediata na construção civil^[6]”, viabiliza a dispensa do EIA/Rima, nos seguintes moldes:

Art. 2º **A critério do órgão ambiental estadual competente**, o empreendimento, em função de sua natureza, localização, porte e demais peculiaridades, **poderá ser dispensado** da apresentação de Estudos de Impacto Ambiental – EIA e Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, nos termos da Resolução Conama nº 010 de 06 de dezembro de 1990.

§ 1º. **Na hipótese de dispensa de apresentação de EIA/RIMA**, o empreendedor **fica obrigado a apresentar Relatório de Controle Ambiental – RCA, na fase de requerimento de LP, Plano de Controle Ambiental – PCA, na fase de requerimento de LI e LO, e Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD, na fase de requerimento de LI e LO** elaborados em atendimento às determinações do órgão ambiental estadual competente.

§ 2º. Não poderá ser dispensado o EIA/RIMA no caso de ocorrência de significativos impactos concomitantes ou sinérgicos, salvo quando houver prévia Análise Ambiental Integrada – AAI.

§ 3º A dispensa de que trata o caput do artigo 2º só se aplica a áreas de **até 50 (cinquenta) hectares**. (redação dada pela Lei nº 6.429/2013).

(grifou-se)

Tal dispensa é realizada pela Comissão Estadual de Controle Ambiental – Ceca, consoante dispõe o § 5º, do art. 1º, da Lei Estadual nº 1.356/1988, *in verbis*:

Art. 1º - (...)

§ 5º A **Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA**, com base em parecer técnico da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – Feema – que conclua pela ausência de potencial e significativo dano ambiental, poderá dispensar, para as instalações e/ou atividades constantes nos incisos do caput, a elaboração do estudo de impacto ambiental, desde que a licença preveja as medidas necessárias à preservação e proteção do meio ambiente, aplicando-se o disposto neste parágrafo aos licenciamentos já concedidos, que tenham atendido aos seus termos.

(grifos nossos – g/n)

Dessa forma, para excepcionar a regra legal, o requerimento de licenciamento ambiental de extração de areia deverá ser submetido à Ceca para que, fundamentado em parecer técnico suficiente, seja dispensada a necessidade de EIA/Rima.

Em síntese, o requerimento do responsável pelo empreendimento ou atividade de extração de areia em leito de rio deve observar as regras das Leis Estaduais nº 1.356/1988 e nº 6.373/2012, do Decreto Estadual nº 46.890/2019 e da NOP-Inea nº 46, revisão 07.

Além disso, o requerente está sujeito às normas que regulamentam o direito de lavra, uma vez que compete à União administrar os recursos minerais, por serem de sua titularidade ^[7].

Destaca-se que, com vistas a se evitar a prolixidade, foram apontados os atos normativos mais específicos em relação à extração mineral, sendo certo que o regramento restritivo dos espaços territoriais especialmente protegidos – dos quais fazem parte as Áreas de Preservação Permanente – APP, – bem como da supressão de vegetação, precisa ser observado para se efetivar a tutela ambiental.

II.3 – 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 item 3, aconselha-se a inclusão das definições de EIA/Rima e RCA, na forma do art. 2º, § 2º, da Lei Estadual nº 6.373/2012, citado no item anterior, assim como se opina pela inclusão da definição de RAS, já que citado no item XVI.

Quanto ao item 4, aconselha-se uma revisão geral quanto às referências, como exemplo, o item 4.1.12 diz respeito à Resolução Conama nº 237/1997, não “1974”, por sua vez o segundo item 4.2.6, merece ser atualizado para “NOP.Inea nº 46, Revisão 07, aprovada pela Resolução Inea nº 295, de 25 de junho de 2024”.

Quanto ao item 5.4, não é necessária a citação à Lei Estadual nº 6.429/2013, uma vez que ela somente altera o art. 2º, § 3º da Lei 6.373/2012 para autorizar a dispensa em relação às áreas de até 50 (cinquenta) hectares.

Quanto ao item 6, aconselha-se a alteração do título para “Condições Gerais”, retirando-se o “inicialmente” da introdução ao capítulo.

Quanto às citações às leis e aos decretos federais e estaduais, opina-se pela identificação do ano de elaboração – e não só da numeração, – por todo o corpo do texto, inclusive quanto aos itens 6 e 7, de forma a substituir as citações do modo “Lei Estadual nº 6.373”; “Lei Federal nº 12.651”; Lei Federal nº 9.537; entre outros; pelo modo “Lei Estadual nº 6.373/2012”; “Lei Federal nº 12.651/2012; Lei Federal nº 9.537/1997; entre outros; com vistas a facilitar posterior identificação ao público alvo da norma.

Quanto ao item 7.1, aconselha-se a atualização para “NOP.Inea nº 46, Revisão 07, aprovada pela Resolução Inea nº 295, de 25 de junho de 2024”.

Quanto ao procedimento, nota-se que não foi abarcada a dispensa do EIA/Rima por Deliberação da Ceca. Porém, todas as normativas que a exigem foram citadas.

De uma análise geral do ato normativo, extrai-se que o regramento normativo vigente, que deve ser observado nos procedimentos de licenciamento ambiental em geral, é citado, mas não é enfrentado exaustivamente no procedimento.

Em que pese a citação no procedimento (item 7), por exemplo, do Selca, da NOP-Inea nº 46 e de outros regramentos gerais – como a necessidade de compensação pela intervenção em APP (item 7.22) – entende-se que a intenção da autarquia estadual seja expor exclusivamente os critérios técnicos específicos e relevantes para o controle ambiental da atividade de extração de areia em leito de rio, pelas unidades administrativas envolvidas.

Assim, resta claro que a utilização da NOP não exclui a necessidade de observância do ordenamento

jurídico vigente, mas orienta os técnicos ambientais das especificidades atinentes à extração de areia em leito de rio, como as vedações (item 7.6), a título exemplificativo.

Esta Procuradoria não possui ingerência sobre esses critérios técnicos, portanto, não há óbice jurídico para a aprovação da minuta, se conveniente e oportuna à entidade ambiental.

No mais, após uma revisão ortográfica e gramatical, em especial com a inclusão das pontuações adequadas, a minuta encontra-se apta para chancela, sem a necessidade de retorno dos autos à Procuradoria.

III – CONCLUSÃO

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

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

VISTO

APROVO o Parecer n.º 30/2024 – RCC (SEI nº 165/2024), da lavra da gerente Rafaella Ribeiro de Carvalho, que analisou a minuta de Resolução Inea que busca aprovar a Norma Operacional – NOP com vistas a regulamentar o procedimento administrativo para o licenciamento ambiental de extração mineral de areia em leito de rio.

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

Leonardo David Quintanilha de Oliveira
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] 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”.

[3] A NOP foi elaborada por um Grupo de Trabalho criado pela Portaria Inea/Pres nº 922, publicada em 25 de março de 2020 para “revisão da minuta de norma operacional (NOP) para o licenciamento da atividade de extração de areia em leito de rio, referente ao Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC INEA 03/09) celebrado em 27/11/09 entre o Inea, o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público Estadual (MPE)”. Não há maiores informações nos autos sobre o GT como, versões elaboradas, atas de reuniões com discussões técnicas de procedimento ou composição. De todo modo, consta ata de reunião, realizada em 07 de maio de 2019, que consolidou o objetivo de substituir o TAC pela NOP.

[4] Conforme Anexo I, Grupo I, do Decreto Estadual nº 46.890/2019 (Selca).

[5] “Dispõe sobre os procedimentos vinculados à elaboração, análise e aprovação dos estudos de impacto ambiental”.

[6] A areia se inclui como tais bens minerais, na forma do Parágrafo Único do art. 1º, *in verbis*: “entendem-se como bens minerais de utilização imediata na construção civil exclusivamente as seguintes substâncias minerais: **areias**, cascalhos, argilas, saibros e rochas, quando britadas, para utilização imediata na construção civil, no preparo de agregados e argamassas, **desde que não sejam submetidos a processo industrial de beneficiamento, nem se destinem como matéria-prima à indústria de transformação**, consoante o disposto no artigo 1º, incisos I e IV (parte) da Lei Federal 6.567 de 24 de setembro de 1978, com redação dada pelo artigo 1º da Lei Federal nº 8.982 de 24 de janeiro de 1995.”

[7] Conforme art. 20, inciso IX, da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/1988.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 02/07/2024, às 19:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafaella Ribeiro de Carvalho, Gerente**, em 03/07/2024, às 14:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



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 **77967736** e o código CRC **262002FA**.