



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

PARECER Nº 23/2023/INEA/GERDAM/GERCON
PROCESSO Nº SEI-070002/008591/2021

Parecer conjunto n.º 02/2023 – RRC-MMGM – INEA/PROC/GERDAM/GERCON
(SEI n.º 23/2023/INEA/GERDAM)

CONVÊNIO QUE ENTRE SI CELEBRAM O INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA E O MUNICÍPIO DE MANGARATIBA – DELEGACÃO DE COMPETÊNCIA PARA MANUTENÇÃO, GESTÃO E OPERAÇÃO DE CORPOS HÍDRICOS E PARA A PROMOÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DEMAIS PROCEDIMENTOS DE CONTROLE DAS ATIVIDADES DE OBRAS E SERVIÇOS DE INTERVENÇÃO NOS CORPOS HÍDRICOS. VIABILIDADE JURÍDICA, DESDE QUE CUMPRIDAS AS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS.

Senhor Procurador-Chefe,

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado pela Assessoria da Presidência - ASSPRESI em que se objetiva firmar um convênio entre o Instituto Estadual do Ambiente – INEA e o Município de Mangaratiba, sem dispêndio de recursos financeiros.

O objeto da referida parceria é a delegação de competência para: **(i)** administrar, operar e manter os rios e lagoas de domínio estadual, *integralmente localizados no Município de Mangaratiba*; e **(ii)** promover o licenciamento e demais procedimentos de controle ambiental das atividades de obras e serviços de engenharia nos corpos hídricos localizados no Município.

Em que pese tal delimitação do objeto na cláusula primeira da minuta apresentada para análise (47433795), o despacho de encaminhamento dos autos (47432874) cita a existência de cartas de anuência ^[1] dos municípios vizinhos (Itaguaí e Rio Claro) para intervenções em rios e canais de drenagem limítrofes a Mangaratiba, assim como para a realização de obras hidráulicas que ultrapassem os limites territoriais do município, situação que será enfrentada no presente parecer.

Os autos retornam a este órgão jurídico após o reforço da instrução processual solicitada no despacho de doc. 39256094 da Gerência de Ambiental – GERDAM. Dentre os documentos mais importantes, destacam-se:

- (i) despachos da Superintendência Geral das Regionais – SUPGER (39278149e 47035269) concluindo pela inexistência de óbice técnico diante das informações contidas no SEI-070002/000238/2022 e no anexo SEI-070002/002834/2022;
- (ii) ofício n.º 027/SMMA/2023 da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMMA de Mangaratiba, contendo os seguintes anexos:
 - proposta de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, atual convênio (45794904);
 - memorial descritivo (45794870) que foi anexado ao processo de requerimento da Autorização Ambiental Comunicada – AAC Nº IN000646 (SEI-070002/005761/2022), contendo o embasamento técnico para justificar a urgência decorrente de emergência ou calamidade;
 - ofício nº 398/2022/SMMAP (45795264) da Secretária Municipal de Meio Ambiente e Planejamento de Itaguaí com a anuência a respeito do desenvolvimento de atividades no seu território; e
 - ofício nº 119/2022 –SMMAA (45795175) do Secretário Municipal de Meio Ambiente e Agricultura de Rio Claro, também demonstrando concordância com o objeto do convênio.
- (iii) anexo SEI-070002/002834/2022 com as informações a respeito da capacidade ambiental de Mangaratiba para assumir a competência a ser delegada; e
- (iv) minuta atualizada do convênio (47433795) para análise jurídica.

É o breve relatório. Passa-se a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Considerações iniciais

A manifestação da Procuradoria do INEA tem amparo no artigo 32, inciso II, do Decreto Estadual n.º 46.619/2019 ^[2]. Por se tratar de órgão jurídico, ficam excluídas as análises que importem considerações de ordem técnica e afetas à avaliação de conveniência e oportunidade da prática de atos administrativos.

De tal maneira, a presente manifestação restringir-se-á aos aspectos jurídicos gerais e abstratos quanto à possibilidade de celebração, sob prisma da juridicidade.

Nesses termos, presume-se, desde logo, que os aspectos técnicos, operacionais e econômicos viabilizadores da formalização do instrumento negocial foram objeto de análise pelos setores técnicos responsáveis.

Ultrapassadas essas questões, passa-se a adentrar a matéria objeto destes autos.

II.2. Da desnecessidade de licitação na celebração de convênios e instrumentos congêneres

A desnecessidade de realização de procedimento licitatório para a celebração de convênios e instrumentos congêneres constitui entendimento consolidado no âmbito desta Procuradoria. A título de exemplo, cabe mencionar o Parecer nº 60/2017/LOM, da lavra da Dra. Lílían de Oliveira Maia, devidamente vistado pelo Procurador do Estado Rafael Lima Daudt d'Oliveira.

Esse entendimento decorre da interpretação dos artigos 2º, parágrafo único e 116 da Lei 8.666/93 ^{[3][4]}, os quais estabelecem, respectivamente, que **(i)** considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada, e **(ii)** as normas da Lei de Licitações se aplicam aos *convênios*, no que couber.

Segundo a doutrina, a conjugação dos dispositivos conduz à conclusão no sentido de que os convênios não possuem natureza contratual, tendo em vista que, caso

possuíssem tal natureza, a inclusão do art. 116 da Lei nº 8.666/93 seria desnecessária. Neste sentido são as lições de Hely Lopes Meirelles^[5], Diógenes Gasparini^[6] e Maria Sylvia Zanella Di Pietro^[7].

O Superior Tribunal de Justiça perfilha o mesmo entendimento, conforme se verifica do seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO. DISTINÇÃO. CONTRATOS. DENÚNCIA UNILATERAL. POSSIBILIDADE. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. PRESCINDIBILIDADE. PREJUÍZOS MATERIAIS. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES ESTABELECIDAS NO INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO. RECURSO NÃO PROVIDO. (...)

2. Os convênios administrativos são ajustes firmados entre pessoas administrativas, ou entre essas e particulares, cujo objetivo é a obtenção de determinados interesses em comum. **Diferem dos contratos administrativos, basicamente, pela ausência de interesses contrapostos, já que o elemento principal da união entre os convenientes é a cooperação e não o lucro geralmente visado nos contratos.** (RSM 30634/SP. Rel. Min Castro Moreira. Julgado em 15/06/2010). (grifado)

A questão foi objeto de manifestação pelo Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

(...) Nesse sentido, o contrato impõe natureza sinalagmática, ou seja, direitos e obrigações recíprocas, que podem ser sintetizadas em contraprestação de uma atividade mediante pagamento da outra parte. **Já o convênio pressupõe interesses recíprocos na prática de uma atividade de interesse comum entre os partícipes, ou seja, não se visa ao lucro na celebração de um convênio.** (BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2085/2007. Plenário. Representação. Processo n. 018.865/2006-8. SECEX-3. 3ª Secretaria de Controle Externo. Relator: Ministro Benjamin Zymler julgado em 03 de outubro de 2007) (grifo acrescido).

Nota-se, portanto, que a característica fundamental que diferencia o contrato do convênio repousa na confluência de *interesses comuns* presente neste último. Há, ainda, a ausência de proveito lucrativo, na medida em que os recursos financeiros empregados, quando existentes, destinam-se à cobertura dos custos necessários à operacionalização do acordo^[8].

A pretensão do gestor deduzida no presente administrativo, ao que parece, coaduna-se com as finalidades de uma cooperação técnica. Verifica-se da minuta acostada ao processo que os acordantes pretendem a delegação de competência ao Município de Mangaratiba, sem previsão de repasse financeiro, para administrar, operar e manter os rios e lagoas de domínio estadual, integralmente localizados no Município, bem como para promover o licenciamento e demais procedimentos de controle ambiental das atividades de obras e serviços de engenharia nos corpos hídricos anteriormente mencionados. Há, portanto, um encontro de interesses que parece justificar a celebração do acordo.

Com efeito, cabe esclarecer que na cláusula primeira da minuta do Convênio (47433795) há a informação de que cada conveniente arcará com o ônus relativo à sua respectiva obrigação, não havendo, portanto, repasse de contrapartida financeira entre os envolvidos.

A menção aos repasses financeiros é novamente apontada junto à cláusula décima primeira, segundo a qual *“não haverá repasse de recursos financeiros entre os convenientes, nem o presente CONVÊNIO envolve qualquer pagamento entre as partes, seja a que título for, em razão das atividades desenvolvidas em decorrência deste instrumento.”*

Impende destacar que a hipótese sob análise afasta a incidência da Lei nº 13.019/2014, haja vista que as parcerias tratadas pela referida norma estão limitadas aos ajustes celebrados com organizações da sociedade civil, o que não corresponde ao caso em comento, eis que seus partícipes são pessoas jurídicas de Direito Público da Administração Pública Direta e Indireta.

Na oportunidade, cabe trazer à baila as orientações sumuladas no Enunciado nº 38 da Procuradoria Geral do Estado, *in verbis*:

Enunciado nº 38 - PGE:

1. O advento da Lei nº 13.019/2014, que cuida das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco, não afasta a possibilidade de que sejam celebradas outras parcerias com particulares, com vistas ao atendimento a outros interesses públicos, com base no art. 116 da Lei nº 8.666/1993, quando não houver disciplina legal especial aplicável à parceria que se pretende firmar.
2. Neste caso, podem ser adotadas para o instrumento a ser firmado outras nomenclaturas que não previstas pela Lei nº 13.019/2014, como, por exemplo “termo de cooperação”.
3. Por força do disposto no art. 84-A da Lei nº 13.019/2014, a utilização do termo “convênio” é indicada para denominar os ajustes firmados entre os entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas ou com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que participam de forma complementar do sistema de saúde, na forma do art. 199, §1º da Constituição da República.

Com isso, o acordo objeto desta análise será formalizado entre entidades da Administração Pública, quais sejam o INEA e o Município de Mangaratiba, razão pela qual não guarda pertinência temática com a Lei nº 13.019/2014, uma vez que nenhuma das partes possui natureza jurídica de organizações da sociedade civil.

Outrossim, a inviabilidade de competição revela-se ainda mais flagrante, na medida em que a cooperação técnica pretendida tem como escopo a delegação de competências em matéria de licenciamento ambiental por entes legalmente revestidos de atribuição para dispor sobre o tema, nos termos do art. 5º, inciso I, da Lei Estadual nº 5.101/07^[9], bem como do art. 1º, § 2º da Resolução CONEMA nº 92/2021^[10].

II.4. Dos Requisitos Formais

II.4.1 Convênio para administrar, operar e manter os rios e lagoas de domínio estadual, integralmente localizados no Município de Mangaratiba

Conforme destacado, o escopo do acordo que se pretende celebrar consiste na delegação *de competência*, *sem previsão de repasse financeiro para administrar, operar e manter os rios e lagoas de domínio estadual, integralmente localizados no Município de Mangaratiba, e para promover o licenciamento e demais procedimentos de controle ambiental das atividades de obras e serviços de engenharia nos corpos hídricos acima mencionados.*

Quanto a sua natureza, deve-se ressaltar que o convênio é um instrumento com a assunção de obrigações entre os pactuantes, largamente utilizado na prática administrativa para solenizar acordos que busquem a harmonia entre as atividades institucionais dos celebrantes. Como visto, sua formalização reclama a observância dos requisitos legais previstos no artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/93:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º. A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

Destaque-se que foi apresentada no documento 47433795 a identificação do objeto, elencando a minuta do convênio, dentre as obrigações da Prefeitura de Mangaratiba, em sua Cláusula Segunda, caber à conveniente a elaboração da programação do cronograma de trabalho com previsão de execução das atividades em 06 (seis) meses. Vejamos:

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO CONCERNENTES À DELEGAÇÃO PARA OPERAR, ADMINISTRAR E MANTER OS RIOS E LAGOAS LOCALIZADOS INTEGRALMENTE NO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA:

I- Obter o licenciamento e demais procedimentos de controle ambiental das atividades de obras e serviços de engenharia nos corpos hídricos, objeto da delegação prevista na CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO.

II -Elaborar e encaminhar ao INEA, em até 45 (quarenta e cinco) dias após assinatura do presente Convênio, Programação Consolidada da Manutenção dos corpos hídricos delegados, prevista para o período de mínimo 06 (seis) meses, conforme modelo a ser disponibilizado pelo Inea, o qual deverá conter:

a) Cronograma de execução dos serviços para o período de 6 meses;

b) Características dos corpos hídricos objeto da manutenção a ser realizada, com relatório fotográfico do estado atual; e

c) Indicação da área licenciada para a disposição dos resíduos retirados dos rios. (g.n)

Nesse contexto, cumpre apontar o papel no INEA na celebração do presente convênio (47433795):

I -Fornecer as informações disponíveis sobre os corpos hídricos e as orientações necessárias ao melhor desenvolvimento e ao fiel cumprimento do presente CONVÊNIO, quando solicitado;

II - Acompanhar o desenvolvimento das atividades delegadas ao Município, realizar vistorias e solicitar documentos complementares, quando necessário;

III -Analisar a Programação Consolidada da manutenção dos corpos hídricos delegados para os 06 meses subsequentes, entregue pelo Município;

IV –Analisar e aprovar, com base na programação apresentada, os Relatórios Consolidados Semestrais de manutenção dos corpos hídricos delegados, entregues pelo Município.

Assim sendo, com relação aos requisitos formais, previstos no art. 116 da Lei nº 8.666/93, já citado, cabe esclarecer que muitos deles referem-se aos convênios e acordos nos quais haja previsão de repasse de recursos, o que não ocorre no presente instrumento^[11]. Todavia, diante das obrigações do INEA de analisar os relatórios e as programações consolidadas, mostra-se pertinente a apresentação do plano de trabalho, bem como da justificativa para a realização do convênio em análise.

Recomenda-se, ainda, que em momento oportuno, a Minuta de Convênio (47433795) e o Plano de Trabalho (a ser anexado), sejam assinados pelo gestor responsável, com a identificação do seu cargo e matrícula.

Além dos requisitos exigidos pelo §1º do art. 116 da Lei nº 8.666/93, outro requisito legal aplicado aos convênios celebrados pela Administração Pública Estadual é a autorização do Governador e a remessa do processo à Secretaria de Estado da Casa Civil, no caso de dispêndio financeiro direto ou repasses financeiros, conforme disposto no artigo 1º do Decreto Estadual nº 44.879 de 2014. Não obstante, ressalta-se a sua inaplicabilidade ao presente caso, tendo em vista que o acordo de cooperação que se pretende celebrar não prevê dispêndio financeiro, consoante Cláusula décima primeira da minuta (47433795).

Por fim, ressalta-se que esta Procuradoria do INEA alterou o seu posicionamento e passou a entender desnecessária a autorização da autoridade superior para a celebração do ajuste em análise, tendo em vista já constar da minuta o seu nome como subscritor do convênio.

II.5 Dos requisitos materiais

II.5.1 Da possibilidade de delegação de competência para a gestão dos corpos hídricos

Extrai-se dos autos que o objetivo do ajuste é viabilizar a limpeza, a desobstrução e o desassoreamento dos cursos d'água localizados integralmente no território do Município de Mangaratiba, bem como em corpos hídricos limítrofes com outros municípios, caso haja anuência do ente afetado^[12].

De acordo com a Lei Estadual n.º 5.101/2007, a qual criou o INEA, a autarquia estadual é responsável por executar as políticas estaduais de recursos hídricos adotadas pelo Poder Executivo (art. 2º). Por sua vez, a Lei Estadual n.º 3.239/1999, que instituiu a respectiva política, prevê dentre os seus objetivos a coordenação entre os entes políticos para a preservação socioambiental dos corpos hídricos. Veja-se:

Art. 3º - A Política Estadual de Recursos Hídricos tem por objetivo promover a harmonização entre os múltiplos e competitivos usos da água, e a limitada e aleatória disponibilidade, temporal e espacial, da mesma, de modo a: (...)

IV - promover a articulação entre União, Estados vizinhos, Municípios, usuários e sociedade civil organizada, visando à integração de esforços para soluções regionais de proteção, conservação e recuperação dos corpos de água" (grifou-se)

Sob o influxo da crescente especialização e complexificação dos interesses públicos, bem como da ascensão de um modelo gerencial voltado à busca pelo resultado, impõe-se o caráter cooperativo como vetor interpretativo que deve reger as relações federativas no Brasil, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional^[13].

O fomento ao desenvolvimento de ações municipais para a garantia da qualidade e segurança hídricas, intermediado pelo INEA, consagra a finalidade pretendida pelos legisladores federal e estadual no desenvolvimento da gestão de recursos hídricos.

II.5.2. Da Possibilidade de delegação de competência ambiental licenciatória

O art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição Federal de 1988 – CRFB/88 qualifica a competência executiva em matéria ambiental como sendo *comum* a todos os entes federativos. Sob essa ótica, o exercício do poder de polícia ambiental e o licenciamento ambiental se constituem como responsabilidade de todos os entes federativos, os quais atuam em cooperação, por intermédio da regulamentação realizada pela Lei Complementar – LC n.º 140/2011.

Tal lei previu a possibilidade de delegação da atribuição ambiental licenciatória de um ente federativo para outro, respeitados determinados requisitos, como a celebração de um instrumento bilateral. Confira-se:

Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;

II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;

III - Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;

IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;

V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;

VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.

§ 1º Os instrumentos mencionados no inciso II do caput podem ser firmados com prazo indeterminado.

[...]

Art. 5º. O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas. (negritou-se)

O ato de delegação pode ser praticado por qualquer ente federativo, desde que o ente destinatário disponha de órgão ambiental capacitado. Assim, de um lado o órgão licenciador deve ser competente para a condução do processo, na forma da lei, e, de outro, o órgão que o recebe deve demonstrar interesse e capacidade para fazê-lo.

Tal capacitação depende dos requisitos previstos no § 1º do art. 3º da Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente – Conema n.º 92/2021 e de conselho municipal do meio ambiente. Veja-se:

Art. 3º - A inexistência de órgão ambiental capacitado e de **conselho municipal de meio ambiente ativo** instaurará a competência supletiva do Estado para a promoção de

controle ambiental.

§ 1º - Será considerado órgão ambiental capacitado aquele que dispuser de:

I - Infraestrutura administrativa necessária para execução das ações administrativas de sua competência e para o exercício do poder de polícia ambiental;

II - Profissionais devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas de sua competência, nos quadros do seu órgão de meio ambiente, à sua disposição ou em consórcio;

III - Servidores com competência para o exercício do poder de polícia ambiental, inclusive para aplicação de penalidades previstas em lei;

IV - Legislação suplementar própria, necessária a disciplinar os instrumentos de controle ambiental e prever sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente;

V - Plano diretor, quando cabível; e

VI - Fundo Municipal de Meio Ambiente.

In casu, o ofício n.º 074/SMMA/2022 (29761812) do anexo SEI-070002/002834/2022 demonstra que o Município de Mangaratiba possui: **(i)** código ambiental próprio, instituído pela Lei Municipal n.º 1.209/2019 (29824989); **(ii)** conselho de meio ambiente ativo, instituído pela Lei Municipal n.º 1.012/2016, dotado de atribuição consultiva e deliberativa; **(iii)** corpo técnico capacitado (29824703 e 29824501); e **(iv)** fundo municipal (art. 11 do código ambiental – 28937764).

De acordo com a SUPGER (39278149), por meio do SEI-070002/000238/2022, as informações do Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente – SEIMA foram devidamente atualizadas, de modo que o ofício INEA/SUPGER n.º 559/2022 (44019937) declarou o que segue:

Cumprimentando-o cordialmente, vimos pelo presente dar ciência a Vossa Senhoria, com base nas informações complementares prestadas sobre a composição da estrutura de governança ambiental municipal, para fins de operacionalização e atualização do Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente – SEIMA, **que o município se encontra apto, com ressalvas, para a promoção do licenciamento ambiental municipal, conforme anexo.** (grifou-se)

Extraí-se do relatório de doc. 29215880 que a SUPGER sugeriu que a secretaria municipal apresentasse os requisitos do art. 3º, § 1º da Resolução CONEMA n.º 92/2021 através de uma descrição compilada. Tal exigência foi informada ao ente municipal através do ofício INEA/SUPGER n.º 559/2022 (44019937).

Em que pese a solicitação, diante das informações já prestadas e elencadas acima, o mesmo órgão técnico ratificou (47035269) que não há óbice para a delegação oportunizada pelo art. 5º da LC n.º 140/2011.

Pelo exposto, considera-se superada a exigência legal quanto à existência de *órgão ambiental capacitado* para receber a delegação que se pretende.

Superado esse ponto, destaca-se que o Município também exercerá o poder de polícia ambiental por meio das ações de fiscalização das atividades de obras e serviços de engenharia nos corpos hídricos, respeitado o disposto no art. 17 da Lei Complementar n.º 140/2011^[14]

Em se tratando de possibilidade de delegação do poder de polícia pelo INEA a ente municipal, convém frisar a necessidade de observância das diretrizes já fixadas no Parecer Jurídico n.º 04/2021/INEA/GERDAM^[15] (lavrado no SEI-070026/001506/2020).

Naquela peça opinativa, esta Procuradoria pontuou, dentre outras considerações, que a referida delegação deve ser precedida da análise de conveniência e oportunidade, de modo a abarcar as *circunstâncias de natureza técnica, social, econômica, jurídica ou territorial*. A delegação deve, inclusive, especificar as matérias e os poderes transferidos, os limites da atuação do Delegatário e os seus objetivos, podendo conter ressalva do exercício da atribuição delegada (artigos 11 e 12, § 1º da Lei Estadual n.º 5.427/2009^[16]).

Com esteio na Lei Estadual n.º 5.101/07, existe, de fato, amparo legal para a delegação, por parte do INEA, de poderes de polícia referentes à *fiscalização ambiental*:

Art. 9º - Compete ao Conselho Diretor:

(...)

Parágrafo único - Fica vedada a realização por terceiros da fiscalização de competência do INEA, **ressalvadas** as atividades de apoio técnico e administrativo, **bem como a fiscalização que tenha sido objeto de delegação por meio de convênio ou outro instrumento celebrado com pessoas jurídicas de direito público**. (grifou-se)

Diante disso, o exercício das atividades atinentes à fiscalização também não constitui óbice jurídico para a efetivação da delegação.

II.6. Da minuta propriamente dita

Quanto ao conteúdo da minuta (47433795), verifica-se a previsão de cláusulas relativas ao objeto, obrigações dos partícipes, gerenciamento e comunicação, responsabilidades, recursos humanos e contratação de terceiros, prazo, extinção do convênio (denúncia e rescisão), publicação, ausência de repasse financeiro, alterações, casos omissos e foro.

Por sua vez, o texto acata as recomendações já exaradas por esta Procuradoria em reuniões e em casos análogos, merecendo algumas ressalvas pontuais, conforme será exposto a seguir.

Merece atenção especial a modificação do parágrafo segundo da “CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO”, qual seja: “*Não integram o presente Convênio os rios limítrofes com outros municípios, à montante ou à jusante, exceto aqueles para os quais o Município de Mangaratiba obtiver anuência do município limítrofe.*”

Conforme exposto anteriormente (39256094), a vedação da delegação de atividades a serem desempenhadas em municípios limítrofes decorre do risco de violação ao pacto federativo a partir de eventual ofensa à autonomia municipal, de modo que seria necessária a participação do ente afetado no ajuste.

Para garantir essa participação, o Município de Mangaratiba anexou os ofícios n.º 119/2022/SMAA e n.º 398/2022/SMMAP com a concordância justificada de Itaguaí e Rio Claro a respeito do objeto da delegação^[17]. Os entes afirmam, inclusive, que as obras evitarão o transbordo de corpos hídricos decorrentes das grandes chuvas, sendo de relevante interesse público diante da diminuição do risco de enchentes.

Sendo assim, considerando as consequências práticas do ajuste, demonstra-se viável a mitigação da regra se garantida a anuência dos municípios afetados pelas obras e serviços de engenharia a serem desenvolvidos. Para tanto, tal concordância precisará ser *periódica*, de modo a garantir que o representante legal do Município – o Prefeito eleito e em exercício – concorde com a continuidade das ações pactuadas.

A contínua manifestação se justifica pela periodicidade dos mandatos eletivos. Diante do risco de desgaste político com a mudança do titular do cargo, a solução garantirá a autonomia municipal. Assim, primeiramente, opina-se pela ratificação das cartas apresentadas pelos secretários municipais pelos prefeitos dos municípios.

Além disso, a manifestação oficial que, eventualmente, irá ratificar as cartas dos secretários, deverá conter período de vigência compatível com o término do mandato eletivo. Com o termo do prazo expresso na manifestação de anuência, o Município de Mangaratiba fica obrigado a oficializar o ente para nova concordância expressa.

Pelo exposto, com vistas a espelhar a solução ora oferecida, aconselha-se a seguinte modificação na minuta:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO (...)

PARÁGRAFO SEGUNDO: Não integram o presente CONVÊNIO os rios limítrofes com outros municípios, à montante ou à jusante, exceto aqueles para os quais o Município de Mangaratiba obtiver anuência do município limítrofe.

PARÁGRAFO TERCEIRO: A anuência citada no parágrafo anterior será fornecida pelo Prefeito do respectivo Município através de manifestação oficial contendo prazo de vigência compatível com a duração do seu mandato eletivo.

Nas cláusulas atinentes às obrigações do delegatário, opina-se pela inclusão da sentença a seguir, por intermédio de parágrafos:

(...) **PARÁGRAFO PRIMEIRO:** O desempenho das atividades de obras e serviços de engenharia nos corpos hídricos limítrofes com outros municípios fica condicionada à apresentação de anuência oficial do Prefeito eleito e em exercício no município afetado.

(...) **PARÁGRAFO SEGUNDO:** A anuência referida no parágrafo anterior respeitará a periodicidade do mandato eletivo, de modo que deverá ser renovada caso haja alternância de mandato.

(...) **PARÁGRAFO TERCEIRO:** Após o termo final expresso na manifestação de anuência, fica o MUNICÍPIO obrigado a oficial o ente afetado para nova concordância, situação que condiciona a continuidade das atividades de obras e serviços de engenharia nos municípios limítrofes, respeitando os limites territoriais de cada ente e, consequentemente, a autonomia municipal.

Quanto à Cláusula Terceira, com vistas à clareza e concisão, aconselha-se a transformação dos parágrafos finais em incisos e a inclusão das sentenças expostas acima por intermédio de parágrafos. Dessa forma, os parágrafos primeiro a quarto serão transformados em incisos (do XI ao XIV) e serão incluídos novos três parágrafos (acima mencionados).

Superado esse ponto, aconselha-se a adequação formal da minuta consoante exposto adiante:

1. Na ementa, há oração com duas vírgulas consecutivas (sendo ao menos uma delas, portanto, indevida);
2. No mesmo ponto, recomenda-se que seja incluído o número do processo administrativo, qual seja, SEI-070002/008591/2021, bem como retificado o estado civil do Prefeito Alan Campos da Costa, conforme correção realizada no documento 45794904;
3. Deverá a área técnica **anexar o plano de trabalho** com a devida assinatura do responsável por sua elaboração;
4. Que seja incluído junto ao documento 47433795 o **Anexo I** do convênio, bem como a **justificativa** pertinente à realização do instrumento em análise;
5. Quanto ao programa de manutenção, recomendamos que seja realizado o **atesto pelo gestor** que as informações contidas no corpo da minuta são suficientes a uma Programação Consolidada de Manutenção eficiente. No mesmo sentido, solicitamos esclarecimentos quanto à necessidade de indicação de servidores deste Instituto para realização da fiscalização dos licenciamentos.
6. Diante da constatação de diversos equívocos ortográficos e gramaticais (vírgulas, concordância de gênero, nominal, parágrafos com definições de espaço distintas, preposições indevidas etc.) no texto da minuta, recomenda esta Procuradoria sua revisão geral gramatical, promovendo-se as adequações devidas ao vernáculo.

Nota-se que em documento 33290678, foi elaborado pela Presidência desse Instituto e-mail com a solicitação de cópia de alguns documentos necessários à celebração do Convênio, sendo estes RG e CPF do Prefeito, bem como cópia da sua nomeação, os quais foram juntados aos autos em documentos 37717053 e 37717100.

Por fim, recomenda-se ainda seja providenciada **nova manifestação da Assessoria Jurídica** do Município de Mangaratiba acerca dos termos do acordo.

No mais, após o atendimento das recomendações elencadas, a minuta encontra-se apta à chancela jurídica, **sem a necessidade de retorno dos autos a este órgão.**

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se pela regularidade da minuta de convênio acostada aos autos no documento de índice 47433795, desde que atendidas as seguintes recomendações:

1. alteração da minuta de Convênio conforme apontamentos efetuados no item II.6 do presente parecer;
2. que seja anexado pela área técnica o plano de trabalho com a devida assinatura do responsável por sua elaboração; e
3. quanto ao programa de manutenção, que seja realizado o atesto pelo gestor de que as informações contidas no corpo da minuta são suficientes a uma Programação Consolidada de Manutenção eficiente. No mesmo sentido, solicitam-se esclarecimentos quanto a necessidade de indicação de servidores deste Instituto para realização de fiscalização dos licenciamentos.

A presente manifestação jurídica baseia-se nas informações prestadas pelos servidores nos autos do processo administrativo, as quais são dotadas de presunção de legalidade, legitimidade e veracidade, que somente pode ser elidida mediante prova em contrário; ademais, não foram analisados os aspectos técnicos e econômico-financeiros, por não pertencerem à área jurídica.

É o parecer que submetemos à apreciação superior.

Rio de Janeiro, 28 de fevereiro de 2023.

Rafaella Ribeiro de Carvalho

Gerente de Ambiental / ID 5128395-6

GERDAM / Procuradoria do INEA

Martha Mariana de Sá Gonçalves Moreira

Assessora Jurídica - Procuradoria do INEA

ID. 5117648-3

VISTO

APROVO o Parecer Conjunto nº 02/2023/INEA/PROC/GERCON-GERDAM/RRC-MMGM, referente ao Processo Administrativo nº SEI-070002/008591/2021, valendo destacar que, a despeito de não vinculante e adstrito a questões jurídicas, recai sobre o administrador público a responsabilidade por eventual tomada de decisão em sentido diverso deste Parecer.

À **ASSPRESI**, em restituição.

JOSÉ CARLOS VASCONCELLOS DOS REIS

Procurador do Estado
Procurador-Chefe do INEA
ID: 4387188-7

[1] O Município de Itaguaí se manifestou através do Ofício 398.2022.SMMAP (45795264) e o de Rio Claro por meio do Ofício 119.2022.SMMAA (45795175). Extraí-se dos autos que o Município de Angra dos Reis também será afetado. Porém, há processos judiciais em curso a respeito dos limites entre o Município de Mangaratiba e de Angra dos Reis, razão pela qual, em um primeiro momento, tal ente optou por não se manifestar.

[2] “Art. 32. Será obrigatória a consulta à Procuradoria do INEA nas seguintes hipóteses: (...)”

II - processos administrativos relativos a licitações, contratos e outros ajustes administrativos, sendo certo que as minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou demais ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas pela Procuradoria do INEA, na forma da legislação aplicável, à exceção dos processos relativos à dispensa de licitação em razão do valor, cuja remessa à Procuradoria será facultativa; (...).”

[3] “Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (...)”

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.”

[4] Recentemente, a União, no exercício da competência legislativa de editar normas gerais sobre licitações e contratos (art. 22, XXVII, CF/88), elaborou a Lei federal nº 14.133/2021 (NLLC), instituindo novo sistema de contratação para a Administração Pública.

A nova lei de licitações e contratos administrativos está em vigor desde a sua publicação (art. 194). No entanto, com vistas a promover uma transição progressiva de regime, o legislador possibilitou a sua convivência com o regime jurídico anterior pelo período máximo de dois anos. Assim, a Lei federal nº 8.666/93 permanece em vigor e só será revogada em 01.04.2023, isto é, dois anos após a publicação da NLLC. Veja-se:

Art. 193. **Revogam-se:** I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, **após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.** (grifou-se).

[5] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 1993. pp. 354-355.

[6] GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. pp. 375-376.

[7] DI Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999. pp. 177-178.

[8] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25ª. edição. São Paulo: Atlas, 2012.p. 221-223.

[9] “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:

I – conduzir os processos de licenciamento ambiental de competência estadual e expedir as respectivas licenças, determinando a realização e aprovando os estudos prévios de impacto ambiental, observado o disposto no §1º deste artigo;”

[10] “Art. 1º - Para fins do exercício da atribuição originária dos municípios no licenciamento e demais instrumentos de controle ambiental previstos no Decreto Estadual nº 46.890/2019, consideram-se empreendimentos ou atividades que causam ou possam causar impacto ambiental de âmbito local aqueles enquadrados nas tipologias listadas no Anexo I. (...)”

§ 2º - Poderá o INEA delegar aos municípios, excepcionalmente, o controle ambiental envolvendo as hipóteses previstas no § 1º deste artigo, bem como os empreendimentos e as atividades não listados no Anexo I, nos termos do art. 5º da Lei Complementar nº 140/2011.”

[11] V. Parecer nº 02/2006 – MJVS.

[12] Documento 47433795 : “**CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

O presente Convênio tem por objeto a delegação de competência, sem previsão de repasse financeiro

I – Para administrar, operar e manter os rios e lagoas de domínio estadual, integralmente localizados no Município de Mangaratiba; e

II – Para promover o licenciamento e demais procedimentos de controle ambiental das atividades de obras e serviços de engenharia nos corpos hídricos acima mencionados.

PARÁGRAFO PRIMEIRO: Não integram os corpos hídricos inseridos em Unidades de Conservação (UC) estaduais ou federais, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APA).

PARÁGRAFO SEGUNDO: Não integram o presente Convênio os rios limítrofes com outros municípios, à montante ou à jusante exceto aqueles para os quais o Município de Mangaratiba obtiver anuência do município limítrofe.” (grifou-se)

[13] Vide art. 23, parágrafo único da Constituição Federal: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

[14] “Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada (...)”

[15] https://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador.php?acao=protocolo_visualizar&id_protocolo=13944070&id_procedimento_atual=12068492&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=120004414&infra_hash=3eac19f370b6d852d2cdcd29e581f5be2

[16] “Art. 11. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte de sua competência a outros órgãos ou titulares, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de natureza técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

§ 2º Não podem ser objeto de delegação as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Art. 12. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

§ 1º O ato de delegação especificará as matérias e os poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva do exercício da atribuição delegada. (...)”

[17] Reitera-se que Angra dos Reis optou por não se manifestar diante dos litígios judiciais existentes a respeito dos limites territoriais entre o mesmo e Mangaratiba.



Documento assinado eletronicamente por **José Carlos Vasconcellos dos Reis, Procurador**, em 01/03/2023, às 11:04, 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 **Martha Mariana de Sá Gonçalves Moreira, Assessora Jurídica**, em 01/03/2023, às 11:13, 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 **Rafaela Ribeiro de Carvalho, Gerente**, em 01/03/2023, às 11:18, 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 **47528975** e o código CRC **0ACDB0D7**.