



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

PARECER Nº 111/2023/INEA/GERDAM
PROCESSO Nº SEI-070002/008618/2023
INTERESSADO: DIRBAPE
ASSUNTO: Parecer nº 08/2023-GTA

MINUTA DE RESOLUÇÃO DO INEA QUE DEFINE A ZONA DE AMORTECIMENTO PROVISÓRIA DO PARQUE ESTADUAL DA LAGOA DO AÇU. ANÁLISE DO ART. 25, § 2º, DA LEI FEDERAL Nº 9.985/2000. VIABILIDADE JURÍDICA DA RESOLUÇÃO. SUGESTÃO DE EXCLUSÃO DA REMISSÃO AO ART. 268 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

Senhor Procurador Chefe,

I. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas - Dirbape para que a Procuradoria analise a minuta de Resolução Inea (doc. **55163451**) que define a Zona de Amortecimento - ZA provisória da Unidade de Conservação de proteção integral Parque Estadual da Lagoa do Açu - Pelag.^[1]

A justificativa para elaboração da referida ZA consta no despacho da Dirbape que encaminha os autos à Procuradoria (doc. **55160186**):

(...) O Plano de Manejo do parque ainda está em fase de contratação, portanto é de suma relevância o estabelecimento de uma zona de amortecimento provisória, especialmente pelo fato de os prazos estabelecidos nas Resoluções CONAMA nºs 428/2010 e 241/2015 já estarem expirados.

Portanto, considerando os princípios da precaução e da prevenção, além da adequação da Minuta à legislação vigente, entendo, *s.m.j.*, que o ato administrativo em tela pode ser submetido à análise da Procuradoria do Inea.

A minuta da Resolução foi elaborada por Grupo de Trabalho interno, criado por meio da Portaria Inea/Dirbape nº 1.172/2022.

Consta nos índices **51109536**, **51126781** e **51127596** o Relatório Técnico do Servato e seus anexos, o qual, diante da análise do procedimento sugeriu a referida ZA.

Extrai-se do índice **53999792** que a 3ª Reunião Ordinária do Conselho Consultivo do Parque Estadual da Lagoa do Açu, realizada no dia 02 de junho de 2023, aprovou a demarcação sugerida da zona de amortecimento do parque estadual.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Consideração Inicial

A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama nº 428/2010, em observância ao que dispõe o art. 36, § 3º da Lei Federal nº 9.985/2000, previu a necessidade de autorização do órgão gestor da Unidade de Conservação - UC para o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar a respectiva UC ou sua Zona de Amortecimento - ZA.

Para os espaços territoriais ambientalmente protegidos que não contassem com ZA estabelecida, o ato normativo previu a necessidade de autorização do órgão gestor quando o empreendimento estivesse numa faixa de 3 (três) mil metros do limite da UC de proteção integral. Confira:

Art. 1º O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua zona de amortecimento (ZA), assim considerado pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação. (...)

§ 2º Durante o prazo de 5 anos, contados a partir da publicação desta Resolução, o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental, localizados numa faixa de 3 mil metros a partir do limite da UC, cuja ZA não esteja estabelecida, sujeitar-se-á ao procedimento previsto no caput, com exceção de RPPNs, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas. (g/n)

A Resolução Conama nº 473/2015 prorrogou o prazo original previsto na Resolução Conama nº 428/2010 nos seguintes termos:

Art. 1º (...)

~~§2º Durante o prazo de 5 anos, contados a partir da publicação desta Resolução, o licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental, localizados numa faixa de 3 mil metros a partir do limite da UC, cuja ZA não esteja estabelecida, sujeitar-se-á ao procedimento previsto no caput, com exceção de RPPNs, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas.~~

§2º Durante o prazo de 5 anos, contados a partir da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015, o licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental, localizados numa faixa de 3 mil metros a partir do limite da UC, **cuja ZA não esteja estabelecida**, sujeitar-se-á ao procedimento previsto no caput, com exceção de RPPNs, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas. (redação dada pela Resolução nº 473/2015).

Art. 5º Nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA/RIMA o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento:

(...)

~~II – estiver localizado no limite de até 2 mil metros da UC, cuja ZA não tenha sido estabelecida no prazo de até 5 anos a partir da data da publicação desta Resolução.~~

III – estiver localizado no limite de até 2 mil metros da UC, **cuja ZA não tenha sido estabelecida** no prazo de até 5 anos a partir da data da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015. (redação dada pela Resolução nº 473/2015).

(Grifou-se)

Com o esgotamento do prazo de 5 (cinco) anos a partir de 11 de dezembro de 2015, há um vácuo normativo para os espaços territoriais ambientalmente protegidos que permanecem sem ZA estabelecida.

Do mesmo modo, o enunciado nº 10 de Direito Ambiental da Procuradoria do Inea não contempla as hipóteses de UC sem ZA instituída:

Enunciado nº 10 – Nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental **que possam afetar** Unidade de Conservação específica **ou sua Zona de Amortecimento**, o prazo para expedição da autorização por parte do órgão gestor da unidade de conservação é preclusivo. Assim, na hipótese de extrapolação do prazo de 60 dias, incumbirá ao ente licenciador, ainda que de outro nível federativo e respeitando-se a sua capacidade técnica e operacional, realizar a análise dos impactos sobre a UC.

(Grifou-se)

Assim sendo, entende-se que é de extrema relevância a definição da ZA, ainda que provisória, do Parque Estadual da Lagoa do Açú, com vistas a contribuir para uma gestão ambiental efetiva da UC. Afinal, a autorização do gestor, no âmbito do licenciamento ambiental, se consagra como um instrumento de controle ambiental sobre os impactos do empreendimento.

2.2 – Do ato normativo adotado

Nas hipóteses em que a ZA não é definida na lei ou no decreto de criação da UC, existe divergência jurídica sobre o ato normativo que irá materializar a sua definição.

Essa divergência resulta do fato de a Lei Federal nº 9.985/00 não estabelecer regra específica sobre o assunto:

Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.

(...)

§ 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º **poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.**

(Grifou-se)

Por um lado, parte da doutrina e jurisprudência caminham no sentido de que a delimitação da ZA posterior ao ato de criação da UC deve ser formalizada por meio de ato normativo de mesma hierarquia do que aquele que criou a UC.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul tem o seguinte precedente:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. ZONAS DE AMORTECIMENTO. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. CRIAÇÃO. **PORTARIA. ILEGALIDADE.** NOTA Nº AGU/MC – 07/2006, LANÇADA NO PROCESSO Nº 00001.005532/2006-27.

A criação de Zonas de Amortecimento, **quando tal não constar do próprio ato que deu nascimento à Unidade de Conservação, há de ser plasmada**, a teor do disposto no § 2º do art. 25, Lei nº 9.985/2000, **em ato específico e de igual envergadura jurídica**, afigurando-se ilegal que portaria, destinada a reger Plano de Manejo, assim disponha, estabelecendo restrições que vão além daquelas previstas na lei ou decreto, tal como definido, na órbita federal, pela Nota nº AGU/MC – 07/2006, lançada no processo nº 00001.005532/2006-27.

(Mandado de Segurança nº 70063257851 (nº CNJ: 0011163-45.2015.8.21.7000). Décimo Primeiro Grupo Cível do TJRS. Relatora Des. Denise Oliveira Cezar. Julgado em 19/06/15. Publicado em 19/08/15).

(Grifou-se)

Por outro lado, existe o entendimento no sentido da possibilidade de definição da ZA por meio de ato normativo editado pelo órgão gestor da UC.

Vale citar, por exemplo, as seguintes lições do procurador federal René da Fonseca e Silva Neto^[3], que inicia sua argumentação com base no art. 12 do Decreto nº 4.340/02 (dispositivo legal que estabelece a possibilidade de o Plano de Manejo ser aprovado por meio de portaria ou resolução):

(...) a norma transcrita alhures seria suficiente a espantar dúvidas sobre a legalidade da definição da ZA por portaria do órgão executor. Isso porque o plano de manejo é aprovado por portaria e nele deve estar contida a zona de amortecimento.

(...) É muito mais importante, do ponto de vista da segurança jurídica, resguardar o administrado de eventuais autoritarismos quando da definição das normas que devem presidir o uso da área. **O limite até onde vai a zona de amortecimento é apenas um passo inicial; decisivo sim é o modo como se permitirão as atividades econômicas dentro da zona tampão.**

Dessa forma, se é clarividente que a Lei do SNUC permite que o zoneamento seja estabelecido por meio de portaria, **por que haveria o legislador querer que os limites da zona de amortecimento sejam fixados por lei ou decreto? A interpretação teleológica da norma deve pender para a que a resposta seja pela desnecessidade de mesma espécie normativa.** O fim almejado deve sempre ser a proteção ambiental. Dificultar a criação de zonas de amortecimento essenciais para a proteção das unidades de conservação com uma linha de interpretação restritiva é deixar de lado o escopo maior da Lei do SNUC diante de formalismo exacerbado.

(Grifou-se)

A título informativo, o Inea já delimitou ZA nesses moldes. Trata-se da Resolução Inea nº 62/2012, que estabeleceu os limites da ZA provisória do Parque Estadual da Pedra Selada. Posteriormente, o zoneamento da UC foi definido no Plano de Manejo, aprovado por meio da Resolução Inea nº 148/2018. A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - Snuc (a já citada Lei Federal nº 9.985/2000), ao seu turno, define "zoneamento" da seguinte forma:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...)

XVI - zoneamento: definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz;

Cabe mencionar também o Parecer nº 00017/2016/DEPCONS/PGF/AGU, aprovado em maio de 2016 pelo Procurador-Geral Federal à época. Em que pese o parecer ter focado na possibilidade de ser editado plano de manejo que incluísse a ZA, a premissa fundamental foi a de que inexistia exigência legal para definição de ZA por ato normativo de mesma hierarquia daquele de criação da UC. As conclusões aprovadas pelo PGF são estas:

1 – A legislação brasileira, assim como a jurisprudência, somente exige ato do Poder Público para fins de criação de unidades de conservação, quer dizer, decreto ou lei, sendo essa imprescindível apenas quando se trate de alteração ou supressão desses espaços;

2 – **O fato do ato de criação da unidade de conservação não ter definido os limites da zona de amortecimento, não atrai, por si só, a exigência que referida definição deva ocorrer, posteriormente, por meio de ato da mesma hierarquia;**

3 – Não havendo vedação expressa e nem determinação expressa no sentido de que a delimitação da zona de amortecimento se dê por meio de ato da mesma hierarquia daquele utilizado na criação da unidade de conservação, não se vislumbra óbice legal para que a Administração utilize-se do plano de manejo para fins da referida delimitação, observada a compatibilidade com os objetivos da criação da própria unidade de conservação;

4 – Compete ao ICMBio a edição do plano de manejo para fins de delimitação da zona de amortecimento, sendo despidendo a edição de decreto para esse fim, e sequer para que se delegue referida competência.

(Grifou-se)

Na esteira da segunda linha de entendimento, a Justiça Federal tem precedente em Ação Civil Pública - ACP proposta pelo Ministério Público Federal - MPF com o objetivo de suprir omissão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio e da União para que sejam

compelidos a instituir, por instrumento jurídico específico, a ZA da Reserva Biológica (Rebio) do Tinguá. A sentença, favorável ao pleito do *Parquet*, traz as seguintes conclusões:

(...) importa ressaltar que o art. 25, § 2º da Lei nº 9.985/2000, ao dispor que os limites da Zona de Amortecimento serão definidos no ato de criação da unidade ou posteriormente, **não especifica o instrumento normativo a ser adotado na segunda hipótese**. Por conseguinte, **não há óbice à criação da Zona de Amortecimento por ato do ICMBio**, a quem incumbe elaborar o Plano de Manejo (o qual, repise-se, deve abranger também a Zona de Amortecimento), consoante previsto art. 12, I do Decreto nº 4.340/2002.

(...)

De fato, se não há necessidade de observância à simetria entre os atos de criação, alteração ou supressão de Unidade de Conservação, **descarta-se a tese de simetria entre o ato de criação da Unidade e o ato de formalização de sua Zona de Amortecimento**.

Resta claro, portanto, que em matéria ambiental a exigência de ato normativo com força de lei é direcionada aos atos do Poder Público que importem em possibilidade de diminuição da proteção ambiental alcançada, e não aos atos de instituição de instrumentos de proteção, **como é o caso da delimitação de Zona de Amortecimento de Unidade de Conservação**.

Assim, não assiste razão ao ICMBio quanto à alegada inviabilidade de formalização da Zona de Amortecimento da Rebio do Tinguá por ato infralegal da autarquia, ao argumento de que a área deve ser instituída por Decreto, em simetria ao ato de criação da Rebio.

(ACP nº 0076693-66.2018.4.02.5120. 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Nova Iguaçu. Juíza Federal Substituta Maria Izabel Gomes Sant'anna de Araujo. Julgado em 24/06/19. Registro no sistema de intimação das partes em 28/06/19)

(Grifou-se)

Ressalta-se que o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, na ACP acima, rejeitou os recursos de apelação. Vale citar os seguintes trechos da ementa:

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ZONA DE AMORTECIMENTO DA RESERVA BIOLÓGICA DO TINGUÁ. UNIDADE DE PROTEÇÃO INTEGRAL. LEI 9.985/00. UNIÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA. MÚNUS FISCALIZATÓRIO. ICMBIO. **DESNECESSIDADE DE EDIÇÃO DE ATO NORMATIVO DE MESMO STATUS**. DESPROVIMENTO.

(...)

7. A ausência de implementação eficaz do instrumento protetivo chamado zona de amortecimento, a ser formalizada em ato que a institua no entorno da Reserva Biológica do Tinguá, conforme mandamento legal (art. 25, Lei 9.985/00), decorre do entendimento adotado pela Advocacia-Geral da União, por meio da Nota AGU/MC 07/2006, pelo qual as zonas de amortecimento de unidades de conservação federais devem ser criadas por norma de mesmo nível hierárquico daquela que criou a respectiva unidade de conservação, conforme expôs o MPF na exordial da demanda.

8. Em contestação, **a própria União reconhece que há divergência entre os diversos órgãos da administração quanto à necessidade ou não de ato de mesma hierarquia para criação das zonas de amortecimento**.

(...)

13. Inexiste qualquer previsão legislativa no sentido de que a zona de amortecimento deva ser criada por ato de mesma natureza ou hierarquia daquele criador da própria unidade de conservação, de forma que impor tal restrição, como pretende o ICMBio, significa desconsiderar a importância da proteção constitucionalmente tutelada do meio ambiente, enquanto direito essencialmente coletivo e imprescindível à sadia qualidade de vida.

(...)

15. **Tendo em vista que a zona de amortecimento vai ao encontro do ideal de maximização da proteção ambiental, e inexistindo qualquer determinação legal quanto ao status do ato normativo a instituí-la, mostra-se escorreita a conclusão da sentença, no sentido de que basta a sua formalização por ato infralegal exarado pelo próprio ICMBio, enquanto órgão executor do SNUC**.

16. Remessa Necessária e Recursos de Apelação desprovidos.

(APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 0076693-66.2018.4.02.5120/RJ, TRF-2, 5ª Turma

Com as vênias devidas àqueles que defendem a primeira tese (i.e. necessidade, para definição da ZA, de ato normativo de mesma hierarquia do ato de criação da UC), entende-se viável a edição de resolução Inea para delimitação da ZA provisória do Pelag.

Com efeito, diante da inexistência de previsão legal para o caso, somada à justificativa técnica apresentada pela Dirbape, essa é a compreensão mais adequada para que seja dada concretude ao art. 225 da CF/88 (bem como ao §1º, III):

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

Apresentado o entendimento da Procuradoria diante da norma do art. 25, § 2º, da Lei Federal nº 9.985/00, 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 compatibilidade[4].

Em regra, esse poder é manifestado por meio de 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.

Especificamente sobre as resoluções, observa-se que são “*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*”[5].

De acordo com a Lei Estadual nº 5.101/2007, o Inea tem competência para editar atos administrativos normativos sobre as matérias de sua competência:

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;

Ademais, 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).

Nesse sentido, e considerando que a ZA tem o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a UC, o Inea, por intermédio da Dirbape, tem a seguinte atribuição prevista no art. 25, II, do Decreto Estadual nº 46.619/2019:

Art. 25 - Compete à Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas:

(...)

II - planejar a criação, implantação, **gestão, proteção e fiscalização** das unidades de conservação estaduais, bem como submeter ao CONDIR planos de manejos de unidades de conservação estaduais e de RPPNs reconhecidas pelo INEA;

(Grifou-se)

Por fim, com fulcro no art. 2º, parágrafo único, I, do Decreto Estadual nº 46.619/2019, e tendo em vista que o documento ora em análise tem como objetivo regulamentar matéria com efeitos externos e de conteúdo geral (sem destinatários específicos) e abstrato (norma que incide sobre todos os fatos ou situações que se enquadrem nas hipóteses previstas abstratamente), conclui-se que resolução, a ser aprovada pelo Conselho Diretor - Condir, é a espécie normativa mais adequada ao caso concreto:

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).

2.3 – Da análise da minuta de Resolução Inea

O ato normativo em análise e seus anexos (mapas de demarcação) tratam de regulamentação de ordem estritamente técnica, não sendo atribuição dessa Procuradoria adentrar nessas questões.

Assim, considerando a aprovação da ZA provisória pelo Grupo Técnico de Trabalho do Inea, bem como a posterior aprovação do Conselho Gestor da UC (doc. 51109536), **a análise da minuta apresentada ficará adstrita aos aspectos legais.**

Em relação às questões de ordem jurídica, pode-se notar que a minuta se baseou nos critérios protetivos previsto no Snuc. Desse modo, as normas entabuladas são condizentes com o que se espera de uma ZA de UC de proteção integral.

No que tange à redação, estrutura e demais pontos previstos na minuta, duas questões precisam ser observadas. A **primeira** diz respeito à estrutura de articulação redacional.

De acordo com o art. 10 da Lei Complementar nº 95/1998 – que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis nacionais –, a unidade básica de articulação do texto normativo é o artigo (Art.). Dessa forma, recomenda-se que as normas específicas da ZA provisória do Pelag também estejam articuladas por artigos:

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - **a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art."**, seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;

(...) (grifo nosso)

Na minuta apresentada todas as normas específicas da ZA do Pelag foram elencadas em um

só artigo (art. 2º) separadas por incisos e alíneas. Assim, cientes da forma correta de disposição das normas, sugere-se a articulação delas por artigos (Art.).

No caso em tela, o que foi separado por inciso e alíneas, recomenda-se a organização por artigos, incisos e alíneas, conforme dispositivo legal precitado.

A **segunda questão** a ser observada é sobre a pertinência temática de constar no primeiro "Considerando" o art. 268 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Isso se dá porque o referido dispositivo constitucional estabelece um rol de "áreas de preservação permanente", ora de forma objetiva (incisos I, II, III e VII), ora de forma "genérica" (IV, V e VI):

Art. 268 - São áreas de preservação permanente:

I - os manguezais, lagos, lagoas e lagunas e as áreas estuarinas;

II - as praias, vegetação de restingas quando fixadoras de dunas, as dunas, costões rochosos e as cavidades naturais subterrâneas-cavernas;

III - as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais;

IV - as áreas que abriguem exemplares ameaçados de extinção, raros, vulneráveis ou menos conhecidos, na fauna e flora, bem como aquelas que sirvam como local de pouso, alimentação ou reprodução;

V - as áreas de interesse arqueológico, histórico, científico, paisagístico e cultural;

VI - aquelas assim declaradas por lei;

VII - a Baía de Guanabara.

Na hipótese de o art. 268 da Constituição do ERJ constar nos "Considerandos" da Resolução Inea, poder-se-ia interpretar que a área total da ZA ora proposta passa a ser área de preservação permanente. Além disso, infere-se que a área como um todo da ZA tem como fundamento, em tese, os incisos IV e V desse art. 268.

Não obstante, para evitar um cenário de insegurança jurídica, entende-se não ser adequado fazer remissão ao art. 268 nos "Considerandos", principalmente se não há justificativa técnica para isso. **Portanto, sugere-se a retirada de menção ao art. 268 da Constituição Estadual nos considerandos da minuta da Resolução Inea.**

No mais, a Procuradoria não vislumbra óbice jurídico para edição do referido ato normativo.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se pela ausência de óbice jurídico para edição da Resolução Inea ora proposta, desde que seguidas as orientações do presente parecer, **sem necessidade de retorno dos autos a este órgão..**

Por fim, cumpre ressaltar que "*os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consulente, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária*" (Art. 33 do Decreto Estadual 46.619/2019).

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

Guilherme Teixeira Araujo
Assessor Jurídico / ID: 5073427-0
Gerdam / Procuradoria do Inea

VISTO

1- Aprovo o Parecer nº 111/2023/INEA/GERDAM (Parecer nº 08/2023-GTA), da lavra do assessor jurídico Guilherme Teixeira Araujo, referente ao Processo Administrativo SEI-070002/008618/2023;

2 - Restitua-se à **Dirbape**.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira

Procurador do Estado do Rio de Janeiro

Procurador Chefe do Inea em exercício - ID nº 4387427-4

[1] Criado em março de 2012 pelo Decreto Estadual nº 43.522/2012.

[2] Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências.

[3] Considerações sobre a zona de amortecimento em unidades de conservação federais: da problemática acerca de sua fixação”. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/22725/consideracoes-sobre-a-zona-de-amortecimento-em-unidades-de-conservacao-federais-da-problematika-acerca-de-sua-fixacao>. Acesso em 06/03/2021

[4] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32ª ed. ver. , atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2018. p. 59.

[5] CARVALHO FILHO, op. cit., p. 141.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 22/07/2023, às 09:13, 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 **Guilherme Teixeira Araújo, Assessor**, em 24/07/2023, às 15:22, 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 **55934179** e o código CRC **77288D55**.