



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

PARECER Nº 12/2024/INEA/GERDAM
PROCESSO Nº SEI-070002/009946/2023

Parecer nº 05/2023 – RRC – Inea/Proc/Gerdam

ANÁLISE DE MINUTA DE TERMO DE COMPROMISSO DE RESTAURAÇÃO FLORESTAL N.º 025/2023 A SER CELEBRADO ENTRE A SEAS, O INEA E CIRO TOBLER. ART. 17, § 1º, DA LEI FEDERAL Nº 11.428/2006. ART. 3º-B DA LEI ESTADUAL Nº 6.572/2013, ALTERADA PELA LEI Nº 7.061/2015. PROCEDIMENTO ESTABELECIDO NA RESOLUÇÃO CONJUNTA SEAS/INEA Nº 23/2020. AUSÊNCIA DE ÓBICES JURÍDICOS À MINUTA APRESENTADA.

Sr. Procurador-Chefe,

I. RELATÓRIO

Trata-se de proposta de celebração de Termo de Compromisso de Restauração Florestal – TCRF entre o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade – Seas, o Instituto Estadual do Ambiente – Inea e Ciro Tobler, que materializa a obrigação de reposição florestal, por meio do mecanismo financeiro previsto na Lei Estadual nº 6.572/2013 – alterada pela Lei nº 7.061/2015 – e regulamentado pela Resolução Conjunta Seas/Inea nº 23/2020, bem como pela Resolução Seas nº 12/2019.

Entre os documentos mais relevantes que se encontram nos autos, destacam-se os que seguem:

- Autorização Ambiental – AA para intervenção em Área de Preservação Permanente – APP (52709372) que contempla, em sua condicionante, a proposta de monetização para reposição florestal pelas intervenções realizadas;
- Análise Técnica nº 34/2023 (52802674) elaborada pela Gerência de Licenciamento Agropecuário e Florestal - Gerlaf da Diretoria de Licenciamento Ambiental - Dirlam;
- Ata da 480ª Reunião Ordinária de Licenciamento Ambiental do Conselho Diretor – Condir deste Instituto que autoriza a intervenção;
- Termo de Autorização Provisória para Uso nº 12/2004 (63214030) de Faixa Marginal de Proteção – FMP outorgada pela Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – Serla a Ciro Tobler;
- Parecer nº 02/2024 – VMS da Assessoria Jurídica – Assjur da Seas (66896419) que conclui pela viabilidade jurídica do ajuste, com recomendações; e
- minuta de TCRF nº 025/2023 (55503298).

Passa-se à análise.

II. ANÁLISE JURÍDICA

A relevância ambiental dada à Mata Atlântica pela Constituição Federal de 1988 resta demonstrada em seu art. 225, § 4º^[1], ao tratá-la como patrimônio nacional, cuja utilização far-se-á na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Em razão de sua relevância, foi editada a Lei Federal nº 11.428/2006^[2], que disciplina a utilização e a proteção da vegetação nativa da Mata Atlântica, especificamente dos remanescentes de vegetação primária e secundária em estágio inicial, médio e avançado de regeneração, conforme previsto no parágrafo único do seu art. 2º^[3].

Assim é que, de acordo com o art. 17 do diploma legal supracitado, o corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do bioma de Mata Atlântica fica condicionado à compensação ambiental da seguinte forma:

Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana.

§ 1º Verificada pelo órgão ambiental a impossibilidade da compensação ambiental prevista no caput deste artigo, será exigida a reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente à desmatada, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica. (grifamos)

§ 2º A compensação ambiental a que se refere este artigo não se aplica aos casos previstos no inciso III do art. 23 desta Lei ou de corte ou supressão ilegais. (...) (grifo nosso)

Extrai-se do dispositivo citado que o cumprimento da compensação ambiental na forma de reposição florestal – previsto no § 1º – é, em regra, *subsidiário*. Isso quer dizer que deve ser verificada a impossibilidade da execução da compensação ambiental pela destinação de área equivalente à vegetação a ser suprimida para que seja viabilizada a compensação de restauração florestal.

Por esse motivo, a Resolução Seas nº 12/2019, ao regulamentar a Câmara de Compensação Ambiental – CCA do Estado do Rio de Janeiro, dispõe que:

Art. 8º **Verificada a impossibilidade de cumprimento do caput do art. 17 da Lei Federal 11.428/2006**, o empreendedor deverá apresentar ao INEA a modalidade a ser adotada para o cumprimento da compensação ambiental antes da emissão da licença ou autorização competente. (grifo nosso)

Nada impede que o Inea, como entidade responsável pela execução da política estadual de recursos florestais, justifique a modificação, no caso concreto e sob o prisma técnico, da ordem de prioridade estabelecida pelo legislador federal por meio de argumentos que demonstrem a maior efetividade na preservação ambiental da medida subsidiária.

Do parecer técnico acostado aos autos (52802674), subentende-se que a escolha do empreendedor foi oportunizada após a verificação da impossibilidade de cumprimento da compensação ambiental por destinação de área. Veja-se:

(...) Tendo em vista o disposto na Resolução SEAS N° 12 de 2019 que regulamenta a Lei Estadual n° 7061/2015, **quando verificada a impossibilidade de cumprimento do caput do art. 17 da Lei Federal n° 11.428/2006**, o empreendedor tem a possibilidade de escolher a modalidade a ser adotada para o cumprimento da compensação ambiental. (...)

Considerando que o requerente optou pelo Mecanismo Financeiro de Restauração Florestal, em que a quitação da obrigação se dará com o pagamento integral do valor estipulado ao TCRF. (...) (g/n)

Todavia, a análise técnica não esclareceu se a destinação de solo equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, é possível de ser cumprida, em respeito à regra de subsidiariedade ora considerada.

Dessa forma, nos termos do Parecer n° 02/2024 – VMC – Assjur/Seas (66896419), foi recomendado exigir declaração dos empreendedores no sentido de que não existem áreas equivalentes nos termos do caput do art. 17 e que a compensação ambiental somente será factível mediante reposição florestal, nos termos do § 1°. Foi também considerado, que:

(...) Ao que parece, a autodeclaração bastará, na medida em que é economicamente mais vantajoso para o empreendedor destinar uma área equivalente do que fazer a reposição florestal. É que, na destinação de área, ele somente arca com os custos de destinar uma área equivalente com as mesmas características ecológicas, ao passo que, na reposição florestal, além de destinar uma área equivalente, embora sem as mesmas características ecológicas, ele precisa executar o replantio nela.

E como o art. 17, § 1°, da LMA obriga o empreendedor a destinar uma área de extensão equivalente à desmatada para a realização da reposição florestal, é recomendável que o setor técnico leve em consideração o gravame da área a ser replantada no cálculo dos custos da execução indireta da compensação ambiental.

Ressalta-se que o art. 6° da Resolução Seas n° 12/2019 somente contempla, no cálculo da execução indireta da compensação ambiental, o custo da reposição florestal, que é o produto do valor de referência para a fitofisionomia suprimida (em Ufir) pela área do terreno (em hectares). A referida resolução não exige que o empreendedor destine um terreno para o replantio, transferindo esse ônus para o Poder Público.

O mecanismo financeiro de restauração florestal, todavia, deveria espelhar todos os gastos para a execução da obrigação de fazer, qual seja, a obrigação de promover a recuperação, reparação ou prevenção do dano ambiental, com vistas a restabelecer a situação em que o ecossistema se encontrava. Por isso, a destinação de terreno a ser gravado com servidão ambiental deveria ser contemplado nessa execução indireta.

Em obséquio à segurança jurídica e à proteção da confiança legítima do empreendedor, admitir-se-á a celebração do TCRF na forma determinada pela Resolução Seas n° 12/2019.

No âmbito estadual, a Lei n.º 6.572/2013, que dispõe sobre a compensação devida pelo empreendedor responsável por atividade de significativo impacto ambiental, prevê em seu art. 3º a opção de cumprir a obrigação de fazer, imposta pelo art. 36 da Lei Federal n.º 9.985/2000^[4], que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc, por meio de depósito do montante do recurso fixado pelo órgão ambiental licenciador, a saber:

Art. 3 O empreendedor poderá alternativamente à execução das medidas de apoio à implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, que trata do artigo 2º, **depositar o montante de recurso**, fixado pelo órgão estadual competente para o licenciamento, à disposição de mecanismos operacionais e financeiros implementados pela Secretaria de Estado do Ambiente para viabilizar e centralizar a execução conjunta de obrigações de diversos empreendedores, objetivando ganho de escala, de sinergia e de eficiência na proteção do meio ambiente.

§1º O depósito integral dos recursos a que se refere o *caput* deste artigo desonera o empreendedor das obrigações de que trata o artigo 1º desta lei e autoriza a quitação. (...)

A referida lei sofreu alterações pela Lei n° 7.061/2015. Dentre as inovações promovidas, confira-se os arts. 3º-B e 3º-C:

Art. 3º-B - Aplica-se, no que couber, o disposto no art.3º desta Lei, à compensação ambiental de que trata o §1º do art. 17 da Lei Federal nº 11.428/06.

(...)

§ 2º - A critério da Secretaria de Estado do Ambiente, a reposição florestal de que trata o caput deste artigo, poderá ser executada na implementação do Programa de Recuperação Ambiental - PRA na propriedade rural privada devidamente inserida no Cadastro Ambiental Rural - CAR.

Art. 3º-C - O mecanismo financeiro de que trata o § 3º do art. 3º da Lei nº 6.572/2013 poderá receber recursos das seguintes fontes:

- a) compensação SNUC;**
- b) compensações de restauração florestal;**
- c) oriundas de Termo de Ajustamento de Conduta;**
- d) doações;**
- e) outras fontes na forma da regulamentação. (Grifou-se)**

Depreende-se da leitura dos dispositivos que ocorreu a ampliação das fontes de recursos alimentadoras do mecanismo operacional e financeiro da Lei Estadual n° 6.572/2013, antes restrita aos montantes decorrentes da compensação ambiental oriunda do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc – proveniente do licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental. Assim, passou a ser admitido o recebimento de recursos de compensações de restauração florestal, além de recursos provenientes de termos de ajustamento de conduta, doações e de outras fontes, na forma da regulamentação.

Com efeito, tanto a compensação do Snuc quanto as compensações previstas no § 1º do art. 17^[5] da Lei da Mata Atlântica são passíveis de monetização.

Da Análise Técnica n° 34/2023 (52802674) extrai-se que a vegetação objeto de supressão foi classificada como Área de Preservação Permanente – APP fora de áreas de manezal ou de vegetação de restinga. De acordo com o item 2 da referida análise, foi considerado o Fator de Reposição "1" para 0,105 ha e "8" para 0,233 ha. Veja-se:

Considerando que o requerente já apresentou declaração informando interesse pelo mecanismo financeiro de restauração florestal como medida compensatória às intervenções (fl. 161), para o presente cálculo de compensação ambiental, referente à supressão de vegetação, temos:

- **Impacto:** Baixo (2A)
- **Intervenção em APP:** Tipo 6 - APP fora de Áreas de Manguezal ou de Vegetação de Restinga
- Fator de Reposição: 1
- Área de Intervenção: 0,105 ha x 1 = 0,105 ha
- **Intervenção em APP:** Tipo 6 - APP fora de Áreas de Manguezal ou de Vegetação de Restinga
- Fator de Reposição: 8

- Área de Intervenção: 0,016 ha
- Área para Reposição Florestal: 0,016 ha x 8 = **0,128 ha**
Total da Área para Reposição Florestal: **0,105 ha + 0,128 ha = 0,233 ha**

Ocorre que a Resolução Inea nº 89/2014, a qual dispõe sobre as proporções mínimas aplicáveis para a reposição florestal, demonstra que o Fator de Reposição a ser considerado perante a vegetação em APP, fora de manguezal ou restinga (Tipo 6, cf. Anexo II da norma), será o "5". Confira-se:

MPACTO (PORTE x PP)	CLASSE	FATOR DE REPOSIÇÃO FLORESTAL (multiplicar pela área de supressão ou de intervenção em APP)										
		TIPO 1	TIPO 2	TIPO 3	TIPO 4	TIPO 5	TIPO 6	TIPO 7	TIPO 8	TIPO 9	TIPO 10	TIPO 11
insignificante	1	1	3	5	3	5	5	5	5	5	5	2
baixo	2D	1	3	5	3	5	5	5	5	5	5	2
	2F	1	3	5	3	5	5	5	5	5	5	2
	3D	1	3	5	3	5	5	5	5	5	5	2
	2A	1	3	5	3	5	5	5	5	5	5	2

Assim, opina-se pela retificação do cálculo, para que reflita o Fator de Reposição de nº 5 (cinco), conforme norma supracitada. Após a alteração, o requerente deverá ser notificado novamente para se manifestar a respeito da escolha da compensação.

Quanto à vedação jurídica da supressão de vegetação em APP, extrai-se dos autos que a intervenção foi realizada com base em um Termo de Autorização Provisória para Uso de Faixa Marginal de Proteção - FMP (63214030), de 23 de março de 2004, concedida pela antiga Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas - Serla. Além disso, o Conselho Diretor - Condir, órgão colegiado deliberativo máximo deste Instituto, ratificou a referida intervenção e concedeu Autorização Ambiental para a mesma, por meio da 480ª Reunião Ordinária de Licenciamento Ambiental (57164599).

Portanto, não compete à Procuradoria se imiscuir na análise técnica que embasou tal posicionamento.

Quanto ao texto da minuta, o mesmo acata as recomendações já exaradas por esta Procuradoria em casos análogos, de modo que não há óbices jurídicos a sua celebração.

Destaca-se, segundo o parecer técnico, o cálculo de reposição florestal observou o disposto na Resolução Inea nº 89/2014, o valor do hectare indicado na análise técnica está em consonância com o previsto na Resolução Seas nº 12/2019 e o procedimento da Resolução Conjunta Seas/Inea nº 23/2020 foi observado.

Ademais, deve ser observada a Resolução Sefaz nº 597, de 28 de dezembro de 2023, que estabelece o valor de R\$ 4,5373 para a Ufir no ano de 2024, o que foi demonstrado no despacho de doc. 66350622.

III. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opina-se pela possibilidade de celebração do TCRF proposto, desde que atendidas as recomendações deste Parecer, em especial:

(i) a retificação da Análise Técnica nº 34/2023 (52802674) para que o *Fator de Reposição Florestal* reflita os parâmetros da Resolução Inea nº 89/2014; e

(ii) haja a notificação do requerente para que se manifeste sobre a escolha da compensação ambiental, considerando o novo cálculo.

Por fim, cumpre esclarecer que o presente parecer se reveste de caráter exclusivamente opinativo, razão pela qual o gestor pode, justificadamente, adotar posicionamento diverso do que for recomendado por esta Procuradoria, na forma do art. 32 Decreto Estadual nº 48.690/2023. Além disso, não será necessário o retorno dos autos para chancela.

É o parecer que submeto à apreciação superior.

Rafaella Ribeiro de Carvalho
Gerente de Ambiental
Inea/Proc/Gerdam - ID nº 5128395-6

VISTO

Aprovo o Parecer nº 05/2024 –RRC – Inea/Proc/Gerdam (SEI nº 12/2024) , da lavra da gerente jurídica Rafaella Ribeiro de Carvalho, que analisou e opinou pela possibilidade da minuta do TCRF a ser celebrado com Ciro Tobler, referente ao processo SEI-070002/009946/2023.

À Assessoria da Presidência - Asspres do Inea, com vistas à **Subclim/Seas**, para prosseguimento.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea

[1] 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. (...)

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

[2] Lei da Mata Atlântica – LMA.

[3] Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, **bem como os manguezais**, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste. (Vide Decreto nº 6.660, de 2008)

[4] Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008)

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

§ 4º A obrigação de que trata o *caput* deste artigo poderá, em virtude do interesse público, ser cumprida em unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável, especialmente as localizadas na Amazônia Legal. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018) Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008)

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

§ 4º A obrigação de que trata o *caput* deste artigo poderá, em virtude do interesse público, ser cumprida em unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável, especialmente as localizadas na Amazônia Legal. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018)

[5] Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana.

§ 1º Verificada pelo órgão ambiental a impossibilidade da compensação ambiental prevista no *caput* deste artigo, será exigida a reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente à desmatada, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica.

§ 2º A compensação ambiental a que se refere este artigo não se aplica aos casos previstos no inciso III do art. 23 desta Lei ou de corte ou supressão ilegais.

[6] Art. 11. O corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando:

I - a vegetação:

d) proteger o entorno das unidades de conservação; ou (...)

[7] Art. 21. Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de quinze dias úteis, salvo justo motivo.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 16/01/2024, às 19:59, 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 17/01/2024, às 10:28, 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 **66901653** e o código CRC **DDB8FBD4**.