



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

PARECER Nº **64/2024/INEA/GERDAM**
PROCESSO Nº **SEI-070002/013302/2023**

Parecer nº 13/2024 – RRC – Gerdam/Proc/Inea*

ANÁLISE DE MINUTA DE TERMO DE COMPROMISSO DE RESTAURAÇÃO FLORESTAL N. 11/2024 A SER CELEBRADO ENTRE A SEAS, O INEA E A DER/RJ. ART. 17, § 1º, DA LEI FEDERAL N. 11.428/2006. ART. 3º-B DA LEI ESTADUAL N. 6.572/2013, ALTERADA PELA LEI N. 7.061/2015. PROCEDIMENTO ESTABELECIDO NA RESOLUÇÃO CONJUNTA SEAS/INEA N. 23/2020. EMPREENDEDOR PÚBLICO. RECURSO DE NATUREZA PÚBLICA. TRANSFERÊNCIA AO FUNDO MATA ATLÂNTICA. SUJEIÇÃO AO CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS. RESPEITO AOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE ÓBICES JURÍDICOS À MINUTA. RECOMENDAÇÕES.

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 a Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER/RJ, que materializa a obrigação de reposição florestal, por meio do mecanismo financeiro previsto na Lei Estadual n. 6.572/2013 – alterada pela Lei n. 7.061/2015 – e regulamentado pela Resolução Conjunta Seas/Inea n. 23/2020, bem como pela Resolução Seas n. 12/2019.

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

- Ofício DER-RJ/PRE n. 87/2023, no qual se optou pelo cumprimento da compensação ambiental por meio do mecanismo financeiro de restauração florestal (doc. 56367777);
- Requerimento de Autorização para Supressão de Vegetação Nativa – ASV com vistas à realização de obras emergenciais na malha rodoviária do estado do Rio de Janeiro (doc. 56093550);
- Análise Técnica n. 88/2023, elaborada pela Gerência de Licenciamento Agropecuário e Florestal – Gerlaf da Diretoria de Licenciamento Ambiental – Dirlam (doc. 60998220);
- Parecer n. 10/2024 – VMC da Assessoria Jurídica – Assjur da Seas (doc. 70639476); e
- Minuta de TCRF n. 15/2024 (doc. 69588832).

Passa-se à análise.

II. ANÁLISE JURÍDICA

II.1. Da contextualização do regime jurídico do Fundo da Mata Atlântica

A relevância ambiental dada à Mata Atlântica pela Constituição Federal de 1988 resta demonstrada em seu art. 225, § 4º^[1], ao trata-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 n. 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.

§ 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)

II.2 Do caráter subsidiário da reposição florestal na Lei da Mata Atlântica

Em consonância com o dispositivo citado no tópico acima, 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 n. 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. (grifamos)

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.

Da Notificação GERLAFNOT n. 105/2023 (doc. 66762038), 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:

Considerando o exposto no Ofício DER-RJ/PRE 087/2023 onde o requerente manifesta a opção de cumprimento dos compromissos de compensação ambiental, através de Mecanismo Financeiro de Restauração Florestal, com celebração de Termo de Compromisso de Restauração Florestal (TCRF), conforme os dispositivos estabelecidos na Resolução Conjunta SEAS/INEA N° 23 de 29 de abril de 2020 (...).

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.

Quanto ao cálculo, a análise técnica seguiu o que dispõe o art. 6º da Resolução Seas nº 12/2019, o qual 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).

II.3 Da Compensação Ambiental

A compensação ambiental é uma prestação devida pelos empreendimentos de significativo impacto ambiental, estabelecida antes da ocorrência de impactos ambientais e destinada às unidades de conservação de proteção integral (podendo ser dirigida às unidades de uso sustentável quando a atividade afetar ou o seu interior ou a sua zona de amortecimento). A Lei Federal nº 9.985/2000 (Lei do Snuc) estabelece que:

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.

§ 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.

No âmbito estadual, a Lei n. 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. 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. (...) (grifo nosso)

A referida lei sofreu alterações pela Lei n. 7.061/2015. Das 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 n. 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 n. 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 da Lei da Mata Atlântica são passíveis de monetização.

II.4 Do caso concreto

O Parecer LDQO n. 12/2020 – Assjur/Seas, devidamente aprovado pelo então Subprocurador Geral do Estado Sérgio Luiz Barboza Neves (doc. 6569041) enfrentou a viabilidade de empreendedores públicos executarem indiretamente a obrigação de compensação ambiental por meio do mecanismo financeiro do FMA. Vale a transcrição da ementa:

ANÁLISE DA MINUTA DE TERMO DE COMPROMISSO DE RESTAURAÇÃO FLORESTAL n. 002/2020 A SER CELEBRADO ENTRE A SECRETARIA DE ESTADO DE AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE, O INEA E A SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E OBRAS. EMPREENDEDOR PÚBLICO. RECURSO DE NATUREZA PÚBLICA. TRANSFERÊNCIA AO FUNDO MATA ATLÂNTICA. SUJEIÇÃO AO CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS. INDISSOCIABILIDADE DAS VERBAS PÚBLICAS DAS PRIVADAS. INOBSERVÂNCIA DA LEI 8.666/93 PELO GESTOR OPERACIONAL. RESPEITO AOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 1. Órgãos e entidades públicos, ao se colocarem na posição de empreendedores, podem executar a compensação ambiental mediante a utilização do mecanismo financeiro-operacional do Fundo Mata Atlântica FMA, com base no art. 3º da Lei Estadual n. 6.572/2013 (Parecer RT/ASJUR/SEA/n.003/2017). 2. Os recursos de compensação ambiental constituem receita pública se o empreendedor for o próprio Poder Público (Parecer n. 04/09 RTAM PG-2), estando sujeita, portanto, ao controle externo do Tribunal de Contas (art. 123, inciso V, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro). 3. É recomendável a abertura de contas bancárias no gestor financeiro em nome do gestor operacional, apenas para recebimento de verbas de empreendedores públicos, para se evitar que verbas públicas e privadas fiquem misturadas, de modo a se permitir o efetivo controle externo. 4. O acordo de cooperação com o gestor operacional do FMA é instrumento legítimo para a operação, manutenção e controle de verbas recebidas de empreendedores públicos a título de compensação ambiental. 5. Mesmo que se trate de compensação ambiental proveniente de entidades e órgãos públicos, o gestor operacional do FMA não se submete ao regime jurídico da Lei Federal n. 8.666/93. Entretanto, ele deve observar os princípios gerais da Administração Pública, em especial os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência.

Nesse escopo, recomenda-se anexar aos autos o documento ou a Portaria DER/RJ que qualifica o assessor indicado para assinar o presente termo (doc. 56369634) como “procurador especialmente nomeado”, nos moldes de seu Estatuto (cf. art. 29 do Anexo I do Decreto Estadual n. 25.689/1999).

Ultrapassado esse ponto, extrai-se da Análise Técnica n. 89/2023 (doc. 60998220), a viabilidade de emissão da ASV para a realização de obras emergenciais às margens da Rodovia RJ-145, no município de Barra do Piraí, que tem por objeto a supressão de 10 (dez) indivíduos arbóreos isolados em área de 0,006 ha, com a escolha do fator mínimo de reposição florestal (1 x 1).

Embora a Gerlaf tenha escolhido a proporção mínima para a reposição, não se especificou na citada análise técnica o tipo de vegetação a ser suprimida e o seu grau de regeneração. Conforme art. 3º, parágrafo único, da Resolução Inea n. 89/2014, cabe ao setor técnico a determinação do fator de reposição florestal. Confira:

Art. 3º As proporções mínimas aplicáveis a que se refere o art. 1º desta Resolução serão definidas, observando-se o impacto ambiental (porte x potencial poluidor) do empreendimento ou atividade, multiplicando-se a área de supressão de vegetação ou de intervenção em APP pelo Fator de Reposição Florestal constante do Anexo I – Parâmetros para Enquadramento do Fator de Reposição Florestal, acompanhado da respectiva legenda constante do Anexo II.

Parágrafo único - Nos casos de áreas antropizadas, cobertas por gramíneas e/ou árvores isoladas, desde que fora de Áreas de Preservação Permanente, a reposição florestal será definida com base em avaliação do setor técnico pertinente, independente das proporções mínimas definidas nesta Resolução. (grifamos)

Desse modo, acompanhando o Parecer n. 10/2024 — VMC (doc. 70639476), da Assjur da Seas, entende-se que a fundamentação quanto à escolha do fator de reposição florestal de compensação ambiental

para os indivíduos arbóreos isolados deve constar no parecer técnico. Todavia, “*excepcionalmente neste caso, apenas para não prejudicar o empreendedor e a celeridade processual, admitir-se-á a justificativa dada na Notificação GERLAFNOT n. 105/2023^[5]*”.

Quanto ao texto da minuta, as recomendações exaradas por esta Procuradoria em casos análogos foram acatadas, de modo que não há óbices jurídicos a sua celebração. Sugere-se apenas atualizar os campos referentes aos nomes do Subsecretário de Estado da Subsecretaria Executiva da Seas, Presidente do Inea e Diretor da Dirlam.

Destaca-se, segundo o parecer técnico, o cálculo de reposição florestal observou o disposto na Resolução Inea n. 89/2014, o valor do hectare indicado na análise técnica está em consonância com o previsto na Resolução Seas n. 12/2019 e o procedimento da Resolução Conjunta Seas/Inea n. 23/2020 foi observado.

Ademais, deve ser observada a Resolução Sefaz n. 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. 69589270.

III. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opina-se pela possibilidade de celebração do TCRF proposto, desde que atendida as recomendações deste Parecer, quais sejam: **(i)** juntar aos autos documento ou Portaria DER/RJ que qualifica o assessor indicado para assinar o presente termo como “procurador especialmente nomeado”, nos moldes de seu Estatuto (cf. art. 29 do Anexo I do Decreto Estadual n. 25.689/1999); e **(ii)** atualizar os campos referentes aos nomes do Subsecretário de Estado da Subsecretaria Executiva da Seas, Presidente do Inea e Diretor da Dirlam.

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 do Decreto Estadual n. 48.690/2023. Além disso, não será necessário o retorno dos autos para chancela.

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

Rafaella Ribeiro de Carvalho

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

VISTO

Aprovo o Parecer n. 13/2024/INEA/GERDAM, da lavra da assessora jurídica Rafaella Ribeiro de Carvalho, que analisou e opinou pela possibilidade da minuta do TCRF a ser celebrado com a DER/RJ, referente ao Processo SEI-070002/013302/2023.

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

Leonardo David Quintanilha de Oliveira

Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea

*Este parecer foi elaborado com o auxílio do residente jurídico Vitor Lima Souto.

[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)

Parágrafo único. Somente os remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência definida no caput deste artigo terão seu uso e conservação regulados por esta Lei. (...)

[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)

[5] Consta na referida notificação que “a área técnica optou por definir a reposição florestal para a supressão em comento de acordo com a categoria referente ao TIPO 1 (Vegetação Secundária em Estágio Inicial de Regeneração), entendendo que as proporções mínimas de 1:1 ou 6m² aplicadas à referida categoria são consideradas suficientes, tendo em vista que, o ganho ambiental da adicionalidade de novos indivíduos de espécies nativas, dentro do escopo previsto para os Projetos Executivos de Restauração Florestal, superam em benefícios associados aos serviços ecossistêmicos prestados pelos reflorestamentos, em comparação com as funções ecológicas de árvores isoladas ou áreas antropizadas, conforme definição da Resolução INEA n. 89/2014”.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 25/03/2024, às 17:58, 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](http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6), informando o código verificador **70912721** e o código CRC **FD2B2760**.