



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

PARECER Nº **246/2024/INEA/GERDAM**
PROCESSO **SEI-070022/000566/2021**

Parecer nº 39/2024 – VMMS – Gerdam/Proc/Inea

TERMO DE COMPROMISSO DE
DEMARCAÇÃO E CONSERVAÇÃO DE
RESERVA LEGAL – TCRL. APROVAÇÃO DE
RESERVA LEGAL. LEI FEDERAL Nº
12.651/2012. DECRETO ESTADUAL Nº
44.512/2013. RESOLUÇÃO INEA Nº 141/2016.
VIABILIDADE JURÍDICA.
RECOMENDAÇÕES.

Sr. Procurador-Chefe do Inea,

I. RELATÓRIO

Trata-se de encaminhamento da Presidência do Instituto (81576984) para análise da minuta de Termo de Compromisso de Demarcação e Conservação de Reserva Legal – TCRL (64097386) a ser celebrado entre o Instituto Estadual do Ambiente – Inea e a Rio PCH I S. A.

A minuta do presente termo tem por objeto a obrigação da empresa de conservar uma área de Reserva Legal de 15,9798 ha, equivalente a 23,71% da área líquida do imóvel rural denominado “PCH Pedra do Garrafão”, localizado no município de Campos dos Goytacazes.

Da Notificação nº 26253290 (26253290), elaborada pelo Serviço de Fiscalização e Monitoramento – Servmbap, verifica-se que

o CAR do imóvel rural PCH Pedra do Garrafão (RJ-3301009-D1CF2CCFCD604AE4B29C616E352A913C) foi aprovado parcialmente, concluindo a etapa da análise técnica. Contudo, como ficou demonstrado que esta empresa ainda não detém o registro cartorial de todas as frações no território fluminense as quais ocupa, fica caracterizada a posse do imóvel PCH Pedra do Garrafão. A Reserva Legal em posse, conforme determina o parágrafo 2º do artigo 18 da Lei nº 12651/2012, deve ser aprovada por meio deste termo. Logo, para a aprovação final do CAR supracitado, deverá V. Sa. protocolá-lo na secretaria da Supbap(...). (grifamos)

Ao doc. 81898071, esta Procuradoria solicitou manifestação conclusiva da área técnica quanto aos termos da minuta de TCRL.

Em resposta ao solicitado, o Servmbap anexou aos autos o parecer técnico favorável à aprovação do Cadastro Ambiental Rural – CAR (82463228) e informou ser favorável à assinatura do termo de compromisso (82463239).

Feito o breve relatório, passa-se à análise.

II. ANÁLISE JURÍDICA

II.1 – Do regime de proteção da Reserva Legal

A Reserva Legal – RL foi estabelecida na Lei Federal nº 12.651/2012 – Código Florestal como uma área ambientalmente protegida. Sua definição está disposta no artigo 3º, inciso III, da referida lei:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

III - Reserva Legal: **área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural**, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa. (grifamos)

A concepção jurídica da RL obedece à determinação de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, imposta ao poder público e à coletividade no artigo 225 da Constituição Federal – CF, bem como ao princípio da função social da propriedade, previsto nos artigos 5º, inciso XXIII, e 186 da CF^[1] e no artigo 1.228, § 1º, da Lei Federal nº 10.406/2002 – Código Civil^[2].

Para garantir a proteção ambiental atribuída à RL, o “*proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado,*” é obrigado a conservar a área com cobertura de vegetação nativa (artigo 17 do Código Florestal). Isso confere ao instituto da RL a natureza de limitação administrativa ao exercício do direito de propriedade.

Nessa mesma perspectiva, foi destacado no referido código que as obrigações relativas às florestas existentes no território nacional e às demais formas de vegetação nativa “*têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural*”^[3].

Assim, caso haja cobertura de vegetação nativa na área de RL, ela deverá ser mantida (artigo 12 do Código Florestal). Se não houver, deverá ser recomposta (artigo 17, § 4º, do código em comento), sendo admissível a cobrança da obrigação ambiental do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores^[4].

No citado artigo 12, estão definidos os percentuais mínimos que deverão ser observados para a delimitação da área de RL no imóvel rural. Vejamos:

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento). (...) (grifou-se)

Em âmbito estadual, ainda é observado o Decreto nº 44.512/2013, no qual foram regulamentados “o CAR, o Programa de Regularização Ambiental – PRA, a Reserva Legal e seus instrumentos de regularização, o regime de supressão de florestas e formações sucessoras para uso alternativo do solo e a reposição florestal (...)”. O percentual mínimo para a delimitação da RL foi ratificado no artigo 14:

Art. 14. Todo imóvel rural deve manter o percentual mínimo de 20% (vinte por cento) de sua área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanentes, conforme estabelecido no art. 12 da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. (...) (grifamos)

Portanto, a natureza jurídica do instituto evidencia sua relevância no ordenamento jurídico e ressalta a necessidade de uma efetiva demarcação da área ambientalmente protegida para cooperar com a manutenção do equilíbrio ecológico do meio ambiente.

II.2 Da aprovação da área de reserva legal e do instrumento adequado

Diante da obrigação de constituir e manter a Reserva Legal, o proprietário ou possuidor do imóvel rural deve obter a aprovação do órgão ambiental estadual para a localização da área (artigo 14, § 1º, do Código Florestal).

De acordo com o artigo 18 do referido código, a área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR, sendo vedada a alteração de destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, salvo específicas exceções (...).

O CAR, por sua vez, foi criado pelo Código Florestal como um **“registro público eletrônico de âmbito nacional^[5], obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento”** (artigo 29 do Código Florestal).

A inscrição do imóvel rural no CAR ocorre de forma declaratória e automática, mediante a apresentação inicial dos documentos exigidos no artigo 29, § 1º, do Código Florestal. Na fase de aprovação do CAR pelo órgão ambiental, é realizado um exame de mérito das informações declaradas. Para a Reserva Legal, são observados o artigo 14 e seus incisos^[6].

Ainda no tocante à documentação necessária, consta no § 2º do artigo 18 do referido código que, no caso de posse do imóvel rural, **“a área de Reserva Legal é assegurada por termo de compromisso firmado pelo possuidor com o órgão competente do Sisnama, com força de título executivo extrajudicial, que explicita, no mínimo, a localização da área de Reserva Legal e as obrigações assumidas pelo possuidor (...)”**. No § 3º do referido artigo, está previsto que **“a transferência da posse implica a sub-rogação das obrigações assumidas no termo de compromisso”**.

A possibilidade de assegurar a RL pelo referido instrumento também foi estabelecida no artigo 16 do Decreto Estadual nº 44.512/2013:

Art. 16. Na posse, a área de Reserva Legal é assegurada por termo de compromisso firmado pelo possuidor com o Inea, com força de título executivo extrajudicial, que explicita, no mínimo, a localização da área de Reserva Legal e as obrigações assumidas pelo possuidor por força do previsto neste Decreto.

Parágrafo Único - A transferência da posse implica a sub-rogação das obrigações assumidas no termo de compromisso de que trata o *caput* deste artigo. (grifo nosso)

Na Resolução Inea nº 141/2016^[7], constam os critérios e procedimentos para análise e validação dos cadastros inseridos no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural – Sicar. Depreende-se do artigo 5º, § 4º, inciso I, que o termo de compromisso foi ratificado como documento apto para comprovar a aprovação da RL nos casos de posse.

Dessa maneira, o TCRL é o instrumento adequado para assegurar a reserva legal do imóvel rural PCH Pedra do Garrafão, inscrito no CAR sob o número de recibo RJ-3301009-D1CF2CCFCD604AE4B29C616E352A913C.

Tendo em vista as certidões de matrícula anexadas ao recurso administrativo protocolado pela empresa (42135363) e a necessidade de complementar a instrução processual para garantir maior segurança jurídica na celebração do termo, recomenda-se a juntada, **de forma separada** e discriminada, dos seguintes documentos: (i) prova da justa posse do imóvel rural; (ii) ato constitutivo da empresa; (iii) RG e CPF de quem assinará o termo; e (iv) procuração, se for necessária.

II.3 Do caso concreto

A empresa alegou, inicialmente, que estaria desobrigada da manutenção da área de RL

(42135363) por se enquadrar na hipótese prevista no artigo 12, § 7º, do Código Florestal^[8].

No entanto, conforme manifestação técnica do Servmbap (42136946) e manifestação desta Procuradoria (44129097), tal excepcionalidade está adstrita “às áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica”.

Afinal, ao contrário das áreas diretamente afetadas pelo empreendimento, “as áreas situadas no entorno dos reservatórios não estão aptas a aproveitar da inexistência de constituir ou compensar a Reserva Legal”.

Assim, para cumprir a exigência legal, a empresa assinará o termo proposto e se comprometerá a conservar a Reserva Legal de 15,9798 ha, correspondente a **23,71%** da área líquida do imóvel rural, em conformidade com o artigo 12, inciso II, do Código Florestal.

Destaca-se que, no parecer técnico de análise das informações declaradas no CAR (82463228), foram constatadas sobreposições com outros imóveis rurais. Todavia, no referido parecer foram apresentadas justificativas para que elas fossem desconsideradas, bem como para a assinatura do presente TCRL:

(i) ambos os imóveis envolvidos neste CAR possuem mais de 4 módulos fiscais de área, e portanto, a manutenção de suas áreas separadamente não implicará em nenhum benefício indevido (como os que são dados apenas as pequenas propriedades rurais) e, assim, todas as exigências que são feitas às médias e grandes propriedades rurais se manterão;

(ii) como as normas e políticas ambientais dos estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro são diferentes e não há qualquer termo de cooperação técnica entre estes estados que permita que os órgãos estaduais responsáveis pelo CAR atuem fora de sua jurisdição territorial, optou-se por manter separados estes cadastros de modo que cada estado cuide da parte que lhe couber, já que isto não implica qualquer detrimento à aplicação das normas ambientais vigentes; e

(iii) a Rio PCH SA possui certificação do Sigef e registro em cartório desta área.

Com efeito, o referido parecer foi preenchido pela área técnica com o “de acordo” quanto aos critérios para a aprovação da RL, previstos no artigo 14 do Código Florestal (82463228 – fl. 5).

Como sabido, a análise prática desses critérios desborda das atribuições desta Procuradoria enquanto órgão jurídico. Desse modo, considerar-se-á que a exigência normativa foi atendida.

A título informativo, a área técnica recomendou que a empresa apresentasse uma proposta de recomposição das Áreas de Preservação Permanente indicadas na análise do CAR, de maneira a atender ao Programa de Regularização Ambiental – PRA, conforme as alternativas, métodos e regras estabelecidas no Código Florestal.

II.4 Da minuta de TCRL

Como este Instituto não regulamentou minuta padrão para o TCRL ou estabeleceu procedimento próprio para sua celebração, é prudente seguir as orientações dos precedentes desta Especializada e a minuta padrão definida na NA-5.001.R-0^[9], utilizada para os casos de termo de ajustamento de conduta.

Neste sentido, a estrutura da minuta de TCRL (64097386) observou o recomendado.

O texto da minuta, por sua vez, acata as recomendações desta Procuradoria em casos semelhantes, merecendo pontuais ressalvas quanto à forma e ao conteúdo, com vistas à clareza e concisão, conforme as breves considerações a seguir:

Na qualificação das partes, recomenda-se (i) suprimir os termos “de um lado”, “do outro” e a repetição “doravante denominado COMPROMITENTE”; (ii) alterar os dados do Presidente do Instituto; e (iii) incluir a Diretora da Dirbape para assinar conjuntamente o presente TCRL, de acordo com o artigo 14, inciso VII, do Decreto Estadual nº 48.690/2023.

Em relação ao quinto considerando da minuta^[10], sugere-se a seguinte redação:

CONSIDERANDO o disposto no art. 14, § 5º, do Decreto Estadual nº 44.512/2013, que determina que, para fins de aplicação da isenção de Reserva Legal relativa às áreas previstas no parágrafo 7º do art. 12 da Lei Federal nº 12.651/2012, a Reserva Legal dos imóveis enquadrados no referido parágrafo será calculada com base no tamanho total do imóvel, descontadas as áreas efetivamente ocupadas pelas infraestruturas de geração de energia elétrica, subestações e linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica, as respectivas faixas de servidão e as áreas da barragem, da casa de força e do reservatório.

Quanto ao conteúdo da minuta e às especificações da área de RL, ficou estabelecida a área já inscrita no CAR e aprovada pela área técnica (82463228).

Assim, a obrigação de manutenção da área de relevante interesse ambiental (vegetação nativa), reservada em **23,71%** da área líquida do imóvel rural (33,103 hectares), atende às exigências contidas nos artigos 12, inciso II, e 14 do Código Florestal.

Na cláusula segunda, em conformidade com os artigos 18, § 3º, e 20 do referido código, foram estabelecidas (i) a obrigação da empresa de conservar a área demarcada como Reserva Legal, (ii) a necessidade de autorização prévia do Inea para qualquer tipo de supressão ou exploração econômica mediante manejo sustentável; e (iii) a sub-rogação do compromisso assumido no TCRL em caso de transferência onerosa ou gratuita do imóvel rural (alienação ou herança).

Ainda em relação à cláusula segunda, considerando que a celebração do presente termo com a obrigação de manutenção da área aprovada visa regularizar a situação da reserva legal no CAR, sugere-se a supressão da alínea *d* e seu § 1º, em que estão previstas “*a responsabilidade (da empresa) de regularizar a situação da Reserva Legal do imóvel no CAR, no prazo de 2 (dois) anos a partir da publicação deste termo no DOERJ*” e a possibilidade de prorrogação desse prazo mediante análise da justificativa da compromissada. Caso haja justificativa para a permanência da obrigação ou se trate da regularização fundiária do imóvel rural, sugere-se reformular a frase para demonstrar claramente sua finalidade.

Quanto à alínea *d* da cláusula quinta – das multas ^[111], na qual se prevê a rescisão do termo e a cobrança executiva da dívida, caso a multa aplicada não seja recolhida, não se vislumbra benefício ao meio ambiente com a adoção dessa medida. Assim, recomenda-se a supressão da referida alínea, seguida da alteração e complementação da alínea *a* da mesma cláusula, conforme o texto a seguir:

a) Sem prejuízo das sanções previstas pela Lei Estadual nº 3.467/2000, o não cumprimento de quaisquer das obrigações aqui assumidas, ~~sem prejuízo da prerrogativa dos~~ **COMPROMITENTES**, sujeitará a **COMPROMISSADA** ao pagamento de multa diária de R\$ 100,00 (cem reais), com a cobrança executiva da dívida, caso não seja recolhida a multa, na forma e no prazo estipulado nesta cláusula.

As demais cláusulas da minuta atendem, de maneira geral, às exigências do Código Florestal abordadas neste parecer.

No mais, é necessário renumerar as cláusulas da minuta e realizar uma revisão global do texto, com correção ortográfica e gramatical, para garantir sua adequação formal. Recomenda-se organizá-lo por meio de numerais (ex.: 1; 1.1; 1.1.1), visto que a utilização de parágrafos (‘§’) fica adstrita à formatação de atos normativos.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, observadas as recomendações deste parecer, não se vislumbram óbices jurídicos à celebração do TCRL proposto.

Por fim, 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 artigo 32 do Decreto Estadual nº 48.690/2023.

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

Vanessa Monteiro Marimba dos Santos
Assessora Jurídica
Gerdam / Procuradoria do Inea

VISTO

Aprovo o Parecer nº 246/2024/INEA/GERDAM (Parecer nº 39/2024 - VMMS), da lavra da assessora jurídica Vanessa Monteiro Marimba dos Santos, referente ao Processo SEI-070022/000566/2021.

Restitua-se à **Diretoria das Superintendências Regionais**, com vistas à **Presidência do Instituto**, para ciência e prosseguimento.

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

[1] **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

(...)

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

(...)

[2] **Art. 1.228.** O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha
§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

[3] **Art. 2º** As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

(...)

§ 2º As obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

[4] Em mesmo sentido, a Súmula 623 do STJ: As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor. STJ. 1ª Seção. Aprovada em 12/12/2018, DJe 17/12/2018.

[5] No âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – Sinima

[6] **Art. 14.** A localização da área de Reserva Legal no imóvel rural deverá levar em consideração os seguintes estudos e critérios:

I - o plano de bacia hidrográfica;

II - o Zoneamento Ecológico-Econômico;

III - a formação de corredores ecológicos com outra Reserva Legal, com Área de Preservação Permanente, com Unidade de Conservação ou com outra área legalmente protegida;

IV - as áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade; e

V - as áreas de maior fragilidade ambiental.

(...)

[7] Nos procedimentos gerais do CAR também é observada a Instrução Normativa nº 2/2014 do Ministério do Meio Ambiente.

[8] **Art. 12.** Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 7º Não será exigido Reserva Legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica. (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.901)

[9] Aprovada pela Deliberação FEEMA nº 541, de 16 de dezembro de 2008.

[10] Foi especificado que, “**CONSIDERANDO** o entendimento do INEA de que, mesmo em empreendimentos de geração de energia elétrica, há obrigatoriedade na delimitação e manutenção da área de reserva legal, uma vez que, de acordo com a autoridade ambiental, as áreas de situadas no entorno dos reservatórios não estão aptas a aproveitar da inexistência de constituir ou compensar Reserva Legal”.

[11] Foi especificado que, “Não recolhida a multa, na forma e no prazo estipulado nesta cláusula, será considerado rescindido o presente TCRL com a cobrança executiva da dívida”.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 14/09/2024, às 11:36, 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 **Vanessa Monteiro Marimba dos Santos, Assessora**, em 16/09/2024, às 11:21, 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 **83031337** e o código CRC **23A01B62**.
