



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

PARECER Nº 306/2024/INEA/GERDAM
PROCESSO SEI-070002/002762/2022

Parecer nº 47/2024-VMMS/Gerdam/Inea

MINUTA DE RESOLUÇÃO PARA DEFINIR CRITÉRIOS E PROCEDIMENTOS PARA A IMPLANTAÇÃO, MANEJO E EXPLORAÇÃO DE SISTEMAS AGROFLORESTAIS E PARA A PRÁTICA DO POUSIO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. COMPETÊNCIA DO CONSELHO DIRETOR – CONDIR DO INEA. RECOMENDAÇÃO DE AJUSTES NA MINUTA.

Sr. Procurador-Chefe do Inea,

I. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas – Dirbape deste Instituto Estadual do Ambiente – Inea (87622699) para análise da minuta (87522875) de Resolução Inea que dispõe sobre os critérios e procedimentos para a implantação, manejo e exploração de sistemas agroflorestais e para a prática do pousio no estado do Rio de Janeiro.

O Grupo de Trabalho – GT responsável pela elaboração da minuta de resolução foi criado por meio da Portaria Inea/Pres nº 1.124, de 31 de março de 2022 (30814107). A referida portaria foi publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 4/4/2022 (30926511).

É o breve relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Considerações iniciais

À luz do que dispõe o art. 32, inciso I, do Decreto Estadual nº 48.690/2023^[1], compete à Procuradoria do Inea exercer o controle interno da legalidade dos atos do Instituto.

Ademais, em conformidade com o Decreto Estadual nº 40.500/2007^[2], cabe a este órgão jurídico a análise da juridicidade dos atos normativos.

Assim, considerando os elementos constantes dos autos até a presente data, não compete à

Procuradoria o exame da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelo gestor, tampouco os aspectos eminentemente técnicos ou administrativos.

Feitas essas considerações, passa-se ao objeto da consulta.

II.2 Justificativa

No despacho de doc. 87522549, elaborado pela bióloga da Gerência de Serviço Florestal – Gersef da Dirbape, foram apresentados os seguintes motivos para a edição da resolução pretendida:

(i) o Art. 20 desta Resolução define que a mesma deverá ser avaliada após 5 (cinco) anos de vigência, visando atender à demanda específica e a geração de dados que subsidiem o aperfeiçoamento do modelo de manejo proposto. Considerando que a Resolução foi expedida em janeiro de 2016, urge a revisão da mesma;

(ii) em revisões feitas pelo Grupo de Trabalho (GT) criado no âmbito deste processo, verificou-se a necessidade de adequação da Resolução como um todo, em especial quanto aos critérios adotados no art. 7º, e quanto aos procedimentos administrativos necessários para a regularização da atividade, após a promulgação do Decreto Estadual nº 46.890 de 23/12/2019, que “Dispõe sobre o Sistema Estadual de Licenciamento e demais Procedimentos de Controle Ambiental – Selca (...)”;

(iii) atualmente, a Resolução Inea nº 134/2016 determina dois procedimentos diferenciados para a regularização da atividade no Estado do Rio de Janeiro, em caráter complementar ao Decreto Estadual nº 44.820/2014 – Slam, que previa em seu Art. 16, § 1º, inciso XVI, a emissão de Autorização Ambiental – AA somente para os casos de implantação e manejo de sistemas agroflorestais em áreas onde existem restrições ambientais (no interior de áreas protegidas como APPs, Reservas Legais e UCs de Proteção Integral). No que tange à implantação, manejo e exploração de SAF’s em áreas NÃO protegidas, a resolução determina a instauração de procedimento administrativo contendo Formulário de Comunicação de Implantação, Manejo e Exploração de Sistemas Agroflorestais, conforme modelo constante no Anexo II, visando dar ciência ao Inea sobre a atividade;

(iv) Todavia, com a entrada em vigor do Decreto Estadual nº 46.890/2019 – Selca, que revoga o Decreto Estadual nº 44.820/2014, em seu Art. 39, § 1º, inciso XIII, estabelece a emissão de Autorização Ambiental (AA) para a atividade, sem distinção quanto às hipóteses de sua localização (áreas de proteção ambiental ou áreas comuns não protegidas);

(v) O Grupo de Trabalho, por entender se tratar de uma atividade de interesse social e de impactos ambientais positivos, tanto na propriedade quanto na paisagem, sugere que a regularização da atividade deveria ser ainda mais simplificada, tanto para áreas comuns quanto para áreas protegidas, devendo o processo autorizativo ser necessário apenas quando da exploração dos produtos florestais para fins comerciais, por meio do sistema SINAFLO, visando a rastreabilidade e a emissão do DOF;

(vi) A Procuradoria do INEA foi então questionada quanto à possibilidade de seguir, por meio de definição na nova Resolução, com o registro dos projetos para a implantação e manejo de SAF e pousio através de Formulário de Comunicação, estabelecendo a necessidade de AA somente quando da exploração dos produtos florestais para fins comerciais, por meio do sistema SINAFLO, em projetos devidamente comunicados e registrados no INEA; e

(vii) Em resposta, a Procuradoria emitiu Manifestação.INEA/GERDAM SEI Nº 650 (SEI Nº [74797567](#)) na qual reitera que o SELCA revogou tacitamente as disposições em contrário previstas na Resolução Inea nº 134/2016, as quais se tornaram inaplicáveis, e que, portanto, a regularização da referida atividade, localizada em área de proteção ambiental ou não, está condicionada à emissão de AA, não sendo possível afastar esta obrigatoriedade através de emissão de nova Resolução sem a prévia alteração do SELCA, em razão do nosso sistema hierárquico normativo. (grifos nossos)

Como visto acima, a matéria objeto da minuta proposta atualmente possui regulamentação no âmbito deste órgão ambiental estadual, por meio da Resolução Inea nº 134/2016, na qual foram definidos critérios e procedimentos para a implantação, manejo e exploração de sistemas agroflorestais e para a prática do pousio no Estado do Rio de Janeiro.

Conforme relatado pela área técnica da Dirbape (docs.87522549, 87622699), constatou-se a

necessidade de revisão da norma para sua adequação ao Decreto Estadual nº 46.890/2019 – Selca. Desse modo, a AA foi estabelecida na minuta de Resolução (87522875) como instrumento de controle ambiental para a implantação, manejo e exploração de SAF, sem distinção quanto a sua localização (áreas de proteção ambiental ou áreas comuns não protegidas).

Portanto, verifica-se que a minuta pretendida está alinhada às atribuições deste Inea, criado – nos termos do art. 2º da Lei Estadual nº 5.101/2007 – com o escopo de desenvolver políticas estaduais de meio ambiente.

II.3 – Da adequação do instrumento normativo

O “poder regulamentar” é a prerrogativa conferida à Administração Pública para a edição de atos normativos complementares às leis – ou atos análogos –, com as quais guarda conformidade e objetiva a sua efetiva aplicação.

Em regra, esse poder é exercido por meio de decretos, instruções normativas, resoluções e portarias, que, conforme o nosso sistema de hierarquia normativa, apresentam diferentes níveis de regulamentação, de acordo com a posição em que se encontram.

Especificamente sobre as **resoluções**, 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*”^[3].

No Decreto Estadual nº 44.970/2014 – no qual foi aprovado o Manual de Redação Oficial do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro – encontra-se o conceito do instrumento normativo denominado *resolução*:

25. RESOLUÇÃO

25.1 CONCEITO – Ato assinado por Secretários de Estado e/ou titulares de órgãos diretamente subordinados ao Governador do Estado, visando instituir normas a serem observadas no âmbito da respectiva área de atuação.

OBSERVAÇÃO: Denominar-se-á Resolução Conjunta quando o assunto abranger área de competência de mais de um órgão e for assinada por mais de um titular de órgão.

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. É o que se vê precisamente nos dispositivos abaixo transcritos:

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;

Art. 9º - Compete ao Conselho Diretor:

II - editar normas sobre matérias de competência do Instituto; (...). (grifamos)

Em mesmo sentido, no art. 2º, parágrafo único, inciso I, do Decreto Estadual nº 48.690/2023^[4], é assinalada a competência do **Condир** do Inea para aprovação da minuta de resolução:

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; (...) (grifo nosso)

Portanto, é acertada a adoção da resolução para a externalização do ato administrativo pretendido, o qual deve ser submetido ao Condir para aprovação.

II.4 – Da análise da minuta de Resolução Inea

Inicialmente, foi considerado no presente parecer que a implantação e exploração dos Sistemas Agroflorestais serão autorizadas exclusivamente em áreas de vegetação secundária em estágio inicial de regeneração, além do que a atividade não poderá descaracterizar a cobertura vegetal nativa e prejudicar a função ambiental em áreas protegidas, conforme o disposto nos artigos 6º, parágrafo único, e 8º da minuta:

Art. 6º A implantação, manejo e exploração de Sistemas Agroflorestais deverão ser autorizados pelo INEA, mediante procedimento administrativo de requerimento de Autorização Ambiental, nos casos não contemplados nos termos de compromisso de regularização ambiental firmados com o Inea.

Parágrafo único- A implantação e exploração de Sistemas Agroflorestais não será autorizada em áreas recobertas por vegetação primária ou secundária nos estágios médio e avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica.

(...)

Art. 8º A implantação, manejo e exploração de Sistemas Agroflorestais não poderá descaracterizar a cobertura vegetal nativa quando existente nem prejudicar a função ambiental, quando em área protegida. (grifamos)

Desse modo, após a análise da versão final da minuta de resolução proposta (87522875), esta Procuradoria recomenda alguns ajustes de ordem redacional e legal, conforme será exposto a seguir.

Quanto ao inciso VIII do art. 3º, que conceitua a “Área comum não protegida”, deverá ser observada a seguinte redação:

Texto original: VIII - Área comum não protegida: área sem a presença de remanescentes de Mata Atlântica conforme definido no parágrafo único, do art. 2º, da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, localizada fora de reserva legal, área de preservação permanente, unidades de conservação de proteção integral;

Texto sugerido: Área comum não protegida: área sem a presença de remanescentes de Mata Atlântica, conforme definido no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, localizada fora de áreas ambientalmente protegidas, as quais possuem previsão legal de proteção, tais como: Área de Preservação Permanente, Reserva Legal, Área de Uso Restrito, Unidades de Conservação (de Proteção Integral e de Uso Sustentável) e suas respectivas Zonas de Amortecimento.

A recomendação observa que o conceito jurídico de “áreas ambientalmente protegidas” é determinado e se refere a todas aquelas sujeitas a regimes de proteção legal. Portanto, desaconselha-se a caracterização da “área comum não protegida” por meio da exclusão de determinadas categorias de áreas protegidas.

Além disso, no Capítulo II da minuta, foram estabelecidas limitações para a implantação dos Sistemas Agroflorestais – SAF em áreas protegidas, como a proibição do uso de espécies exóticas invasoras. Nesse contexto, na resolução que se pretende revisar, a limitação ao uso de espécies invasoras como parâmetro para a implantação do SAF aplica-se às áreas ambientalmente protegidas com “*restrições de uso definidas em legislação específica*”.

Assim, considerando que a utilização dessas espécies pode prejudicar o ecossistema de uma Unidade de Conservação, seja de Proteção Integral ou de Uso Sustentável, entende-se que não foi apresentada justificativa técnica para alterar esse parâmetro.

Quanto ao art. 6º, caput, deverá ser suprimida a parte final, conforme o texto tachado abaixo:

Art. 6º A implantação, manejo e exploração de Sistemas Agroflorestais deverão ser autorizados pelo INEA, mediante procedimento administrativo de requerimento de Autorização Ambiental., ~~nos casos não contemplados nos termos de compromisso de regularização ambiental firmados com o Inea.~~

Parágrafo único- A implantação e exploração de Sistemas Agroflorestais não será autorizada em áreas recobertas por vegetação primária ou secundária nos estágios médio e avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica.

Embora a aprovação técnica do SAF seja necessária quando utilizado como método de recuperação de área para o Projeto de Recomposição de Área Degradada e Alterada Simplificado – Prada Simplificado, com o objetivo de aderir ao Programa de Regularização Ambiental – PRA, a Autorização Ambiental – AA foi estabelecida no Selca para sua implantação, manejo e exploração.

Assim, mesmo que ocorra a celebração de termo de compromisso de regularização ambiental, a obtenção do referido instrumento de controle ambiental permanece indispensável.

No que tange ao § 2º do art. 9º, sugere-se que, em manifestação técnica anterior à elaboração de nova minuta de resolução, seja explicitado o motivo pelo qual não seria necessária a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica para o requerimento de Autorização de Uso de Matéria-Prima Florestal – AUMPF. Objetivamente, esta Procuradoria questiona se não seria indispensável que a informação constante no Formulário de Comunicação de Exploração de Espécies Florestais em Sistemas Agroflorestais (Anexo III) fosse previamente atestada por um responsável técnico contratado pelo requerente, a fim de que o cadastro do requerimento de AUMPF no Sinaflor fosse posteriormente “*preenchido pelo Inea, por funcionários com perfil de responsável técnico*”.

Nesse escopo, destaca-se o disposto no art. 8º do Selca:

Art. 8º As informações prestadas pelos empreendedores e pelos responsáveis técnicos nos processos de licenciamento e nos demais procedimentos de controle ambiental gozam de presunção de boa-fé e veracidade.

§ 1º Os casos de omissão de informações necessárias ou de prestação de informações falsas implicam responsabilização civil, administrativa e penal previstas na legislação vigente, devendo o órgão ambiental, se for o caso, comunicar a prática de conduta infracional ao respectivo Conselho de Classe no qual o técnico se encontre registrado, sem prejuízo da comunicação ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle para adoção das medidas cabíveis.

§ 2º Nas hipóteses de licenciamento ambiental é obrigatória a apresentação de termo de responsabilidade com identificação e assinatura do empreendedor e do responsável técnico.

Em relação ao art. 11, sugere-se a seguinte redação, no intuito de que a fundamentação para a proibição abranja as áreas protegidas fora de Reserva Legal:

Texto original: Art. 11 - Na implantação, manejo e exploração de Sistemas Agroflorestais em áreas protegidas, não será admitido o replantio de espécies arbóreas exóticas quando finalizar o ciclo de produção do plantio inicial, a fim de permitir a regeneração de espécies nativas, conforme inciso III do art. 22 da Lei nº 12.651/2012.

Texto sugerido: Art. 11 - Na implantação, manejo e exploração de Sistemas Agroflorestais em áreas protegidas, não será admitido o replantio de espécies arbóreas exóticas quando finalizar o ciclo de produção do plantio inicial, a fim de permitir a regeneração de espécies nativas, conforme o disposto no inciso III do art. 22 e no art. 24 da Lei nº 12.651/2012.

No que diz respeito ao art. 14, tendo em vista que a matéria é objeto de outra Resolução Inea, recomenda-se a seguinte redação:

Texto original: Art. 14 - A implantação, manejo e exploração de Sistemas Agroflorestais em áreas de vegetação secundária em estágio inicial ou médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica, praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, será enquadrada como enriquecimento ecológico da Mata Atlântica, conforme o disposto no art. 4º do Decreto Federal nº 6.660/2008 e serão analisados conforme procedimento estabelecido na Resolução INEA nº 124, de 21 de setembro de 2015.

Texto sugerido: Art. 14 - A implantação, manejo e exploração de Sistemas Agroflorestais em áreas de vegetação secundária em estágio inicial ou médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica, praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, será analisada conforme procedimento estabelecido na Resolução INEA nº 124, de 21 de setembro de 2015.

Ainda com relação ao Capítulo II, que trata das limitações para a implantação de SAF em áreas protegidas, recomenda-se a inclusão de um artigo que determine que, nos casos de implantação e exploração de SAF em áreas de Unidades de Conservação – UC ou em suas Zonas de Amortecimento, seja dada ciência ao órgão responsável pela administração da UC.

Ressalta-se que essa comunicação está prevista na Resolução Inea nº 134/2016.

No que tange ao art. 19, sugere-se a seguinte reformulação do texto:

Texto original: Art. 19 - Os projetos de sistemas agroflorestais e prática de pousio implantados anteriormente à publicação da presente Resolução, deverão se adequar conforme disposto na presente resolução junto ao órgão ambiental competente.

Texto sugerido: Art. 19 - Os projetos de sistemas agroflorestais e prática de pousio implantados antes da publicação desta Resolução deverão ser adequados às disposições estabelecidas junto ao órgão ambiental competente.

Quanto ao art. 21 ^[5], não há indicação da NOP Inea que abarcará o procedimento simplificado de AA que se pretende. Sem essa informação, não há viabilidade de análise jurídica deste artigo. Portanto, aconselha-se a sua retirada da minuta de Resolução Inea.

Por fim, após a realização das adequações recomendadas neste parecer, deve-se renumerar as cláusulas da minuta e realizar uma revisão global do texto, com a sua correção ortográfica e gramatical, para garantir a sua adequação formal.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que, observadas as recomendações expostas no presente parecer, esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico para a aprovação da presente minuta de Resolução pelo Conselho Diretor.

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

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

V I S T O

Aprovo o Parecer nº 306/2023/Inea/Proc/Gerdam/VMMS, da lavra da assessora jurídica **Vanessa Monteiro Marimba dos Santos**, referente ao Processo SEI-070002/002762/2022.

Restitua-se à **Dirbape**, para ciência e prosseguimento.

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

[1] “Art. 32. Cabe à Procuradoria do INEA:

I - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Instituto;

II - executar as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Instituto;

III - opinar em consultas formuladas pelo CONDIR e por seus membros, emitindo as respectivas manifestações e pareceres jurídicos; e

IV - praticar os atos definidos como de sua competência pelo Regimento Interno.”

[2] “Art. 4º - Compete aos órgãos locais e setoriais do Sistema Jurídico Estadual:

(...) XI – examinar, **quanto à forma, conteúdo e legalidade**, os atos formulados pelas Secretarias de Estado ou entidades da Administração Indireta.”

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

[4] Que estabelece e altera, sem aumento de despesa, a estrutura organizacional do Instituto Estadual do Ambiente – Inea.

[5] “Art. 21 – A autorização ambiental para implantação, manejo e exploração de sistemas agroflorestais e pousio deverá ser incluída na NOP INEA que trata do procedimento simplificado de licenciamento ambiental”.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 15/12/2024, às 07:15, 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 16/12/2024, às 10:40, 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 **89160718** e o código CRC **B1ADA1A7**.

