



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Instituto Estadual de Florestas - IEF

Interessado: Diretoria de Unidades de Conservação do IEF/Gerência de Compensação Ambiental

Número: 16.145

Data: 23.10.2019

Classificação Temática: Meio ambiente. Compensação ambiental.

Precedentes do Núcleo Central de Consultoria Jurídica: Nota Jurídica n. 4.630/2016 (aquiesceu às orientações da Manifestação PROGE/IEF/SISEMA n. 02/2016 - superadas parcialmente)

Parecer AGE/NCCJ n. 15.797/2016 - RATIFICAÇÃO.

Precedente do NAJ/NAF: Nota Jurídica n. 1.033/2016

Ementa: DIREITO AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. FORMA DE CUMPRIMENTO. AQUISIÇÃO DE ÁREA NO INTERIOR DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE DOMÍNIO PÚBLICO. DOAÇÃO. DESTINAÇÃO OU OFERTA MEDIANTE DAÇÃO EM PAGAMENTO. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. INCLUSÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) E DE RESERVA LEGAL (RL) DENTRO DA ÁREA DOADA, DESTINADA OU ENTREGUE EM DAÇÃO EM PAGAMENTO PARA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. LEI DO SNUC. [LEI N. 9.985/00 E DECRETO ESTADUAL N. 45.175/09] COMPENSAÇÃO POR CORTE OU SUPRESSÃO AUTORIZADOS NO BIOMA MATA ATLÂNTICA [ART. 17 DA LEI NACIONAL N. 11.428/2006; ART. 26 DO DECRETO N. 6.660/2008; DELIBERAÇÃO NORMATIVA COPAM N. 73/2004 E IN IBAMA N. 09/2019] E MEDIDA COMPENSATÓRIA FLORESTAL PARA EMPREENDIMENTOS MINERÁRIOS [ART. 75 DA LEI ESTADUAL N. 20.922/2013; PORTARIA IEF N. 27/2017 E INSTRUÇÃO DE SERVIÇO SISEMA N. 02/2017].

Opina-se pela ratificação do Parecer AGE n. 15.797/16, concluindo-se pela ausência de óbice à aceitação, pelo Poder Público, de APPs e de áreas de RL como integrantes da extensão total a ser recebida para fim de compensação ambiental, desde que sempre respeitados os requisitos legais específicos de cada modalidade, especialmente a equivalência ecológica: (1) por corte ou supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados pela Lei n. 11.428/06, observando-se os requisitos específicos de seu art. 17, o Decreto n. 6.660/08, a Instrução Normativa IBAMA n. 09/19, bem como a Deliberação Normativa COPAM n. 73/04, especialmente o art. 4º, § 4º; (2) como medida compensatória florestal por empreendimento minerário que dependa de supressão de vegetação nativa, na forma do art. 75 da Lei Estadual n. 20.922/2013 e (3) para cumprimento do art. 36 da Lei n. 9.985/00 e respectivo Decreto Estadual n. 45.175/09 ou outras hipóteses de compensação ambiental que incluam regularização fundiária no interior de Unidade de Conservação de domínio público.

A avaliação das áreas doadas, destinadas ou recebidas em dação em pagamento, deve seguir os mesmos critérios de cálculo do valor da indenização que seriam feitos em hipótese de desapropriação, ou seja, pelo valor de mercado do imóvel, excluída da valoração econômica a cobertura vegetal, cujo potencial de exploração seja vedado por lei, isto é, pagando-se o valor da terra nua.

Propomos que o presente parecer seja adotado em caráter referencial, dirimindo-se as divergências a respeito da matéria, bem como que seja aprovado na forma do art. 30, parágrafo único, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta oriunda da Diretoria de Unidades de Conservação do IEF, que decorreu de solicitação da Gerência de Compensação Ambiental, apontando divergências de entendimento entre os Escritórios Regionais do IEF quanto à sobreposição de Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL) em Unidades de Conservação de Proteção Integral (UC/PI), de domínio público, para fins de cálculo de áreas para compensação ambiental, visando à regularização fundiária no interior de Unidade de Conservação, com desalinhamento sobre as exigências legais na análise dos processos nos escritórios regionais.

2. As divergências expostas se apoiam, em parte, na Nota Jurídica n. 109/2018, exarada pela Procuradoria Jurídica do IEF, cujo entendimento conclui "pela **exclusão** do cômputo das áreas de APP e RL no interior de unidades de conservação, com fulcro na Instrução Normativa Ibama nº 22/2014" [destaquei] e, por essa razão, suscita-se pronunciamento jurídico em face da revogação dessa IN IBAMA n. 22/2014 e entrada em vigor da IN IBAMA n. 09/2019, que traz nova regra a respeito, estabelecendo "critérios para a anuência prévia à supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração no Bioma Mata Atlântica".

3. Nessa linha de raciocínio, expõe e conclui a Consultente:

Assim, a utilização da normativa 09/2019 não é adequada ao caso de sobreposição de área de preservação permanente e de reserva legal em unidades de conservação de proteção integral, para cômputo de compensação ambiental visando a regularização fundiária no interior da UC, eis que para tal modalidade de UC não é permitida qualquer tipo de intervenção. Assim, não há que se falar em anuência prévia para a supressão de vegetação em unidade de conservação, evidenciando a não aplicação da IN 09/2019 (bem como da anterior IN 22/2014) ao objeto desta consulta.

Ad argumentandum, ainda que se possa entender de modo diverso, no sentido da aplicabilidade da IN 09/2019 para o exame da sobreposição de APP e RL no interior de UC de proteção integral, vale mencionar o que preceitua o art. 12 da IN, in verbis:

*Art. 12. Para o cálculo da extensão da área de compensação ambiental em **imóvel privado** devem ser excetadas as áreas de preservação permanente e de reserva legal.*

Observa-se que a IN 09/2019, diferentemente de sua antecessora, prevê que, nos imóveis privados, as áreas de RL e APP são excetadas no cômputo do cálculo da área de compensação ambiental. E, no caso concreto, não obstante a previsão legal da posse e domínio público das áreas destinadas às unidades de conservação de proteção integral, conforme dispõe a Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000, assim também a Lei Estadual nº 20.922, de 16 de outubro de 2013, até que ocorra a desapropriação, tais áreas permanecem sob a posse e domínio privado. Portanto, no momento em que se efetiva a compensação ambiental, tais áreas ainda são privadas, perdendo essa natureza tão somente após a sua transmissão ao ente estatal responsável por sua gestão.

Outro argumento relevante é trazido pela área técnica interessada na consulta e aponta para um obstáculo de natureza prática, que se opõe a um possível entendimento da exclusão das áreas de APP e RL no cômputo da compensação ambiental. A área técnica destaca que, se

suprimidas as APP e as reservas legais, ao final da regularização fundiária, a unidade de conservação teria em seu interior as áreas públicas, trazidas a esta condição pela compensação, e diversas outras áreas (APP e RL) ainda privadas, não computadas no cálculo da compensação. De fato, é isto o que ocorrerá na prática, caso persista o entendimento de que devam ser excluídas.

Outro argumento de natureza técnica está relacionado aos objetivos das áreas de proteção permanente e das reservas legais. De acordo com a Lei 20.922/2013, as APP são áreas cobertas ou não por vegetação nativa, com a função de preservação de recursos ambientais e de facilitação do fluxo gênico de fauna e flora, da proteção do solo e do bem-estar das populações humanas. Apesar de suas funções, a lei admite a intervenção em tais áreas nos casos de utilidade pública, interesse social e em atividades eventuais e de baixo impacto. As reservas legais possuem funções similares às primeiras, no entanto a lei estabelece que podem ter a sua localização alterada, bem como podem sofrer exploração econômica, mediante manejo florestal sustentável.

Por sua vez, as unidades de conservação de proteção integral assim são denominadas por proporcionarem a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais. Desta forma, uma vez criada a unidade de conservação, a proteção legal dispensada às áreas de reserva legal e APP será mais restritiva, ou seja, em toda a extensão da UC vigorará a mesma categoria de proteção. As APP e as RL ficam, assim, sucumbidas pela UC, não tendo mais qualquer relevância a classificação protetiva anterior

O que o argumento técnico está destacando, neste aspecto, é que a sobreposição de áreas, ao contrário de sua exclusão, resulta em maior ganho ambiental, pois as áreas resultantes gozarão de maior proteção quando incluídas no cômputo da compensação.

Destarte, considerando:

1. o entendimento divergente entre os escritórios regionais do IEF acerca do tema, o que tem causado contradições no posicionamento do órgão em casos concretos;
2. a revogação da IN 22/2014, que serviu como base à manifestação exarada na Nota Jurídica nº 109/2018;
3. a edição da IN 09/2019, que retifica a redação da norma anterior, para evidenciar a não aplicação às unidades de conservação de proteção integral; ou ainda, ad argumentandum, a aplicabilidade da exceção prevista no art. 12;
4. os posicionamentos técnicos relacionados à aplicação da restrição normativa, na prática, e seus efeitos sobre a regularização fundiária das unidades de conservação;

Diante de todo o exposto, submetemos a presente consulta à apreciação da Procuradoria Geral do IEF, a fim de obter novo posicionamento a partir dos fatos ora apresentados, permitindo o alinhamento dos escritórios regionais a respeito da possibilidade de se considerar as áreas de Reserva Legal e APP no cômputo das áreas de compensação ambiental para regularização fundiária no interior de unidades de conservação.

Nosso entendimento é no sentido de que, quando a compensação ambiental estiver sendo feita mediante regularização fundiária em unidade de conservação de proteção integral, as áreas de preservação

permanente e as áreas de reserva legal porventura existentes devem ser computadas no cálculo da área a ser compensada, como explicitado. Questionamos a esta Procuradoria se este entendimento está em consonância com a melhor exegese dos dispositivos normativos citados nesta consulta.

4. Antes da formalização da consulta, conforme dá conta o Memorando - controle sei n. 6242220, foi realizada reunião junto à Procuradoria do IEF, quando foram debatidas as questões, pontuando-se a posição técnica acerca da inclusão de áreas de APP e de RL para o fim de cômputo de área e regularização fundiária no interior de UC/PI, conforme está descrito em referido documento.

5. Esse é o relatório.

II - PARECER

6. Primeiramente, cumpre salientar que as dúvidas trazidas ao conhecimento do Núcleo Central de Consultoria Jurídica já foram tangenciadas em consultas anteriores, tendo a Advocacia-Geral do Estado se manifestado por meio da Nota Jurídica AGE/NCCJ n. 4.630, de 08 de agosto de 2016, e do Parecer AGE/NCCJ n. 15.797, de 30 de novembro de 2016.

7. No presente **parecer**, tentaremos **consolidar entendimentos** a respeito do:

8. (1) cumprimento da compensação ambiental por supressão de Mata Atlântica, mediante destinação, por meio de doação ao Poder Público, de área equivalente no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária, localizada na mesma bacia hidrográfica, no mesmo Estado e, sempre que possível, na mesma microbacia hidrográfica, além da necessária equivalência ecológica (Lei 11.422/06, Decreto n. 6.660/08 e IN IBAMA N. 09/2019 - esta, par hipótese de anuência prévia necessária do IBAMA).

9. (2) medida compensatória florestal por empreendimento minerário que dependa de supressão de vegetação nativa, mediante "regularização fundiária e a implantação de Unidade de Conservação de Proteção Integral, independentemente das demais compensações previstas em lei", nos termos do art. 75 da Lei Estadual n. 20.922/2013, Deliberação Normativa COPAM n. 73/2004; Portaria IEF n. 27/2017 E Instrução de Serviço SISEMA n. 02/2017.

10. (3) cumprimento de compensação ambiental - Lei 9.985/00, Lei do SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação - mediante dação em pagamento de imóvel no interior de unidade de conservação, pendente de regularização fundiária, desde que o empreendedor seja proprietário do imóvel antes do início do processo de licenciamento do empreendimento em relação ao qual incide a condicionante relativa à compensação ambiental em cumprimento, após prévia avaliação pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG do imóvel a ser dado em dação em pagamento (art. 15, *caput* e parágrafo único, do Decreto Estadual n. 45.175/09).

11. A proposta de consolidação de entendimento é aqui feita porque, respeitados os requisitos específicos de cada modalidade de compensação ambiental, na forma da lei, **a questão de fundo**, _ sobre a viabilidade jurídica de aceitação, pelo Poder Público, de áreas de preservação permanente - APPs e de áreas de reserva legal - RL dentro dos limites especificados no ato de criação de Unidade de Conservação, cuja extensão deva ser de domínio público, para fim de cumprimento de compensação ambiental e/ou florestal, efetivando-se a regularização fundiária das terras que estejam dentro de seu perímetro _, **é a mesma**.

12. O cuidado aqui, no aspecto jurídico, diz respeito essencialmente (1) ao grau de proteção da área especialmente protegida, consistente em APP ou RL, conforme as regras próprias, (2) a eventual vedação expressa em lei, em sentido formal estrito e (3) à consideração do valor a ser atribuído a essas áreas, devendo seguir as mesmas regras e orientações que vêm se consolidando a respeito da indenização, quando o Estado vai desapropriar áreas no

interior de Unidade de Conservação.

13. Precisa-se ficar atento a que a análise não pode ser feita de forma desconectada da viabilidade técnica. De início, já se considera a dificuldade técnica apontada pela Consultante, de manutenção de áreas privadas dentro de UCs de posse e domínio públicos, o que implicaria formação de "mosaico", a admitir-se a exclusão de APP e de RL dentro de outras tantas áreas de domínio público e sujeitas às regras restritivas próprias de Unidades de Conservação de Proteção Integral.

14. Passemos ao exame, por partes.

II.1. Da análise feita por ocasião da emissão do Parecer AGE n. 15.797/2016

15. O objeto da consulta que resultou no Parecer AGE n. 15.797/2016 envolveu compensação ambiental por corte ou supressão de vegetação no bioma **Mata Atlântica** e vegetação nativa por **empreendimentos minerários**, cuja **conclusão**, no ponto relativo ao cômputo de APP e de RL para o fim de composição da área total equivalente à que deve ser destinada para a compensação ambiental foi **positiva para ambas as hipóteses, ressaltando-se a avaliação técnica** quanto ao cumprimento dos requisitos legais específicos de cada hipótese, bem como a impossibilidade de excluir, de forma apriorística, eventual possibilidade de inclusão dessas áreas especialmente protegidas dentro do perímetro da compensação.

16. Gize-se que a conclusão referida **divergiu** da manifestação prévia da Procuradoria do IEF e **se alinhou** à conclusão da Nota Jurídica IEF/NAF n. 1.033/2016, sendo estas manifestações **posteriores** à feita por meio da **Nota Jurídica AGE n. 4.630**, de agosto de 2016, restando, pois, **superados** os entendimentos nesta estabelecidos e, conseqüentemente, a Manifestação prévia da Procuradoria do IEF, n. 02, de 2016, no que conflitavam com a orientação posterior.

17. Ou seja, desde novembro de 2016 há posição favorável da AGE à aceitação de inclusão de APP e RL dentro da área de compensação ambiental - em sentido amplo - no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária.

18. Prosseguiremos na análise para aprofundarmos um pouco mais o exame e justificarmos a posição da AGE, inclusive trazendo à fundamentação a Instrução de Serviço SISEMA n. 02/2017 e a recentíssima Instrução Normativa IBAMA n. 09, de 25 de fevereiro de 2019. Esta última apenas para o fim de uniformizar o tratamento a ser dado à questão da aceitação de APPs e de área de RL em hipótese de supressão de Mata Atlântica, sendo ou não caso de anuência prévia do IBAMA.

II.2. Compensação ambiental por supressão de Mata Atlântica. Lei n. 11.428, de 2006. Decreto n. 6.660, de 2008.

19. A Lei n. 11.428, de 2006, com o fim de proteção e utilização do Bioma Mata Atlântica, estabelece como objetivo geral o desenvolvimento sustentável e, como objetivos específicos, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social. Determina que o corte ou supressão, autorizados, de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, 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.** E que, na impossibilidade da compensação ambiental prevista, será exigida a reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente à desmatada, na mesma bacia hidrográfica, sempre

que possível na mesma microbacia hidrográfica (art. 17).

20. A Gerência de Compensação Ambiental do IEF/Consultante narra a divergência existente sobre a viabilidade, ou não, de se aceitar a inserção de APP e de RL dentro de perímetro de área de compensação ambiental, mediante regularização fundiária em interior de UC/PI.

21. Conforme análise feita no Parecer AGE n. 15.797/2016, o que a Lei exige, relativamente à compensação por supressão de Mata Atlântica, é a 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.** E que, na impossibilidade da compensação ambiental prevista, será exigida a reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente à desmatada, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica (art. 17).

22. Com efeito, para fim de cumprimento do que está determinado na lei, não há restrição ao cômputo de outras áreas especialmente protegidas, desde que detenham as mesmas características ecológicas e estejam situadas na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, conforme art. 17 da Lei n. 11.428/2006 e, por certo, desde que se assegure o mesmo grau de proteção dispensada a tais áreas por dispositivos de lei específica.

23. Quanto a esse último ponto, a aceitação de APP e RL parece não confrontar o intuito de especial proteção, visto que a finalidade de compensação ecológica estará atendida, pois que - e aqui reafirmamos a posição da AGE e a manifestação técnica da consultante -

"uma vez criada a unidade de conservação, a proteção legal dispensada às áreas de reserva legal e APP será mais restritiva, ou seja, em toda a extensão da UC vigorará a mesma categoria de proteção. As APP e as RL ficam, assim, sucumbidas pela UC, não tendo mais qualquer relevância a classificação protetiva anterior. (...) a **sobreposição de áreas, ao contrário de sua exclusão, resulta em maior ganho ambiental, pois as áreas resultantes gozarão de maior proteção quando incluídas no cômputo da compensação.**"(Destaquei).

24. Assim colocada a questão, no que se refere à exigência contida na IN IBAMA n. 22, de 2014, que estabelece critérios e procedimentos para solicitação, análise e concessão de **anuência prévia** à supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração no Bioma Mata Atlântica, nos termos do art. 19 do Decreto nº 6.660, de 2008, ela foi **revogada** pela IN IBAMA n. 09, de 25 de fevereiro de 2019, cujo art. 12 preceitua que, para o cálculo da extensão da área de compensação ambiental **em imóvel privado** devem ser excetuadas as áreas de preservação permanente e de reserva legal.

25. Essa IN IBAMA, de 2019, trouxe regra distinta da anterior IN IBAMA 22/14, cuja interpretação, em nossa visão, somente pode ser feita à vista do disposto no art. 26, II, do Decreto n. 6.660/2008, segundo o qual, para fins de cumprimento do disposto nos [arts. 17 e 32, inciso II, da Lei nº 11.428, de 2006](#), o empreendedor deverá (I)- destinar área equivalente à extensão da área desmatada, para conservação, 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 da Lei nº 11.428, de 2006](#), em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana; ou (II) destinar, mediante doação ao Poder Público, **área equivalente no interior de unidade de conservação de domínio público**, pendente de regularização fundiária, localizada na mesma bacia hidrográfica, no mesmo Estado e, sempre que possível, na mesma microbacia hidrográfica.

26. Ora, quando o art. 12 da IN IBAMA N. 09/2019, especifica que, para o cálculo da extensão da área de compensação ambiental em imóvel privado devem ser excetuadas as áreas de preservação permanente e de reserva legal, a única compreensão coerente com a Lei n.11.428/06 e o Decreto n. 6.660/2008 é no sentido de que não se trate de área dentro de

perímetro de UC/PI, de domínio público, já que, nestas unidades, o **domínio** deverá passar a ser sempre **público**, mediante desapropriação ou outras alternativas previstas em lei, de regularização fundiária, **sendo notório, contudo, que a realidade brasileira é de criação da UC/PI, de posse e domínio públicos, para posterior regularização fundiária para, aí, sim, passar toda a área para o domínio público.**

27. Em outros termos, quer-se dizer que, quando for destinada área no interior de UC/PI, de domínio público, pendente de regularização fundiária, e desde que seja dentro do perímetro da mesma UC/PI beneficiária, cuja área deverá passar a ser de domínio público, admite-se que, dentro de sua extensão haja APPs e RL, seja para afastar a potencialidade de coexistência, dentro de UC/PI, de pequenas áreas privadas encravadas em área(s) maior(es) de domínio público, recebida (s) pelo poder público como medida de compensação ambiental ou porque o grau de proteção resta preservado.

28. Isso sem dizer que, para o caso de compensação por corte ou supressão autorizados de Mata Atlântica, no âmbito estadual, preceitua a Deliberação Normativa COPAM n. 73/2004 - desde momento anterior à legislação federal - que o *IEF determinará, nos processos autorizativos e de licenciamento ambiental, medidas compensatórias e mitigadoras, relativas à supressão de vegetação, que contemplem a implantação e manutenção de vegetação nativa característica do ecossistema, na proporção, de, no mínimo, duas vezes a área suprimida, a ser feita, preferencialmente, na mesma bacia hidrográfica e Município, e, obrigatoriamente, no mesmo ecossistema* (art. 4º, § 4º). Ou seja, a exigência em Minas é em dobro em relação ao que estabelece a legislação federal, o que confere tranquilidade quanto à aceitação de APP e RL.

29. Destarte, reiteramos nossa posição no sentido de que a legislação de regência não veda o cômputo de APP e de RL como área destinada no interior de Unidade de Conservação de Proteção Integral, de domínio público, para fim de compensação ambiental por corte ou supressão autorizados pela Lei n. 11.428/06, respeitadas as regras específicas desta lei, do Decreto n. 6.660, de 2008, bem como da DN/COPAM n. 73/04, parecendo estar atendida a exigência feita pelo IBAMA, para hipóteses de corte ou supressão condicionados à anuência prévia daquele órgão federal.

II.3. Avaliação econômica para fim de aceitação de Áreas de Preservação Permanentes - APPs e de Reserva Legal - RL dentro de extensão de Unidade de Conservação

30. Estabelecido o valor da compensação ambiental, para quaisquer das hipóteses de compensação que estão sendo tratadas no presente parecer (da Lei do SNUC, por corte ou supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, ou medida compensatória florestal minerária), a área técnica deve considerar o valor a ser pago a título de **indenização** da área destinada ou doada, na mesma ótica adotada para o fim de fixação de valor de desapropriação.

31. Sobre essa questão, tratou-se no Parecer AGE n. 15.995/2018, quando foi buscada a orientação jurisprudencial a respeito do valor da indenização em desapropriação, discutindo-se a indenização da terra nua e da cobertura florestal. Eis algumas passagens e citações:

No que se refere à **indenização pela cobertura florestal**, é firme o entendimento desta Corte Superior de que a indenização pela cobertura vegetal, de forma destacada da terra nua, está **condicionada à efetiva comprovação da exploração econômica lícita dos recursos vegetais** (AgRg no REsp. 1.336.913/MS, Rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, DJe 5.3.2015; AgRg no REsp. 1.016.440/BA, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 16.11.2012; EREsp 251.315/SP, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, DJe 18.6.2010).

(...)

As Áreas de Preservação Permanente -APPs, assim definidas em lei, se incluem no cálculo do valor da indenização por desapropriação de imóvel rural, de propriedade de particular, por seu valor de mercado. A cobertura vegetal tem valor econômico, nos termos da jurisprudência do STF. **Contudo, dessa valoração se exclui o potencial de exploração vedada por lei, a exemplo de supressão, não comportando avaliação em separado nem para finalidade proibida por lei, o que só pode ser definido tecnicamente, em concreto, sempre com a finalidade pública de preservação da justa indenização e da garantia do direito de propriedade, na forma do art. 5º, XXII e XXIV, da Constituição da República de 1988-CR/88, ladeada pela função socioambiental da propriedade (art. 5º, XXIII, e art. 225 da CR/88).** Adoção de posição intermediária entre o entendimento do Supremo Tribunal Federal e o do Superior Tribunal de Justiça mantendo, portanto, a orientação contida no Item 2.1. do Manual de Procedimentos para avaliação da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário- PPI/AGE, garantindo-se ao expropriado o recebimento de indenização correspondente ao valor de mercado do imóvel na região.(Destaquei)

(...)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. COBERTURA FLORÍSTICA. INDENIZAÇÃO EM SEPARADO. IMPOSSIBILIDADE NA ESPÉCIE. AUSÊNCIA DE EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE ECONÔMICA. JUSTA INDENIZAÇÃO. ADOÇÃO DO LAUDO TÉCNICO DO PERITO INDICADO PELO JUÍZO. INVIABILIDADE DE REEXAME DO QUADRO FÁTICO-PROBATÓRIO EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. ARGUMENTOS INCAPAZES DE ENSEJAR A REVALORAÇÃO DA PROVA DOS AUTOS. AGRAVO INTERNO DOS PARTICULARES A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(...)

2. No que se refere à indenização pela cobertura florestal, é firme o entendimento desta Corte Superior de que a indenização pela cobertura vegetal, de forma destacada da terra nua, está condicionada à efetiva comprovação da exploração econômica lícita dos recursos vegetais (AgRg no REsp. 1.336.913/MS, Rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, DJe 5.3.2015; AgRg no REsp. 1.016.440/BA, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 16.11.2012; EREsp 251.315/SP, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, DJe 18.6.2010).

3. O Tribunal de origem concluiu que o valor arbitrado pelo laudo técnico do perito indicado pelo Juízo refletia a justa indenização, pelo que alterar tal conclusão, significa adentrar no contexto fático-probatório dos autos, o que é vedado em Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 7 do STJ.

4. Agravo Interno dos Particulares a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1326015/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 01/04/2019, DJe 10/04/2019)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. DESAPROPRIAÇÃO. IMPUGNAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO DO PERITO. ALEGAÇÃO NO PRIMEIRO MOMENTO PROCESSUAL OPORTUNO. PRECLUSÃO. FUNDAMENTO NÃO ATACADO. SÚMULA 283/STF. **COBERTURA FLORÍSTICA. CÁLCULO EM SEPARADO.**

IMPOSSIBILIDADE.

AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. EMBARGOS PROTELATÓRIOS. APLICAÇÃO DE MULTA. REEXAME DOS FATOS. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. EXAME PREJUDICADO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação de Desapropriação movida pela Santo Antônio Energia S/A Eletronorte para exploração do potencial de energia hidráulica em trecho do Rio Madeira, Estado de Rondônia.

(...) 5. O Tribunal de origem **confirmou a indenização pela terra nua, mas acrescentou indenização pela cobertura florística não explorada.** Segue trecho do acórdão (fls. 1.066-1.069, e-STJ, grifou-se): "...em que pese o posicionamento do STJ, coaduno com o entendimento de que sendo necessária a supressão vegetal, em razão da cota de alagamento decorrente de instalação de usina hidrelétrica, a indenização ao proprietário do bem expropriado é devida. (...). Conforme se observa, mesmo em se tratando da existência de área de proteção permanente ou, ainda, de reserva legal na propriedade expropriada, situação na qual os proprietários estão impedidos de explorar a atividade extrativista por imposição legal e que restringem o direito de propriedade, devem estas ser indenizadas, uma vez que estas possuem valor econômico".

6. In casu, **o acórdão recorrido destoa da jurisprudência do STJ, que permite o cálculo indenizatório da cobertura florística em separado somente quando há prévia e lícita exploração da vegetação.** Ademais, após a MP 1.577/1997, isso é vedado em qualquer hipótese, nos termos do art. 12 da Lei 8.629/1993. Precedentes: REsp 1.182.986/MT, Rel.Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 18/8/2011, DJe 25/8/2011; AgRg no REsp 848.925/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 8/2/2011, DJe 16/2/2011; REsp 1.111.210/BA, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 19/10/2010, DJe 5/11/2010; REsp 963.660/MA, rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, j. 17.8.2010, DJe 25.8.2010.

7. **"A indenização pela cobertura vegetal, de forma destacada da terra nua, está condicionada à efetiva comprovação da exploração econômica lícita dos recursos vegetais, situação não demonstrada nos autos"** (REsp 251.315/SP, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, j. 26.5.2010, DJe 18.6.2010).

(...)11. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido em parte.

(REsp 1698577/RO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/11/2018, DJe 19/11/2018) (Destques nossos)

II.4. Medida compensatória florestal minerária - Art. 75 da Lei Estadual n. 20.922/2013

32. A atividade minerária condiciona-se à compensação florestal, nos termos do art. 75 da Lei n. 20.922/2013, mantendo-se a exigência que era prevista na revogada Lei 14.309/2002:

Art. 75 – O empreendimento minerário que dependa de supressão de vegetação nativa fica condicionado à adoção, pelo empreendedor, de **medida compensatória florestal que inclua a regularização fundiária e a implantação de Unidade de Conservação de Proteção Integral, independentemente das demais compensações previstas em lei.**

§ 1º – A área utilizada como medida compensatória nos termos

do *caput* não será inferior àquela que tiver vegetação nativa suprimida pelo empreendimento para extração do bem mineral, construção de estradas, construções diversas, beneficiamento ou estocagem, embarque e outras finalidades.

§ 2º – O empreendimento minerário em processo de regularização ambiental ou já regularizado que ainda não tenha cumprido, até a data de publicação desta Lei, a medida compensatória instituída pelo art. 36 da Lei nº 14.309, de 19 de junho de 2002, continuará sujeito ao cumprimento das obrigações estabelecidas no artigo citado.

§ 3º – Para os fins do disposto neste artigo, o empreendedor poderá se valer da participação de organizações sem fins lucrativos, de acordo com as normas e os procedimentos fixados pelo órgão ambiental.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 67 da Lei nº 22.796, de 28/12/2017.)
(destacamos)

33. O raciocínio aqui é o mesmo feito para a hipótese de compensação ambiental por corte ou supressão autorizados do Bioma Mata Atlântica, no que tange à possibilidade de computar APPs e RLs dentro da área a ser recebida para a medida compensatória florestal minerária, no que couber.

II.5. Compensação ambiental lato sensu. Lei n. 9.985/00. Lei Florestal Nacional, n. 12.651/12 e Decreto Estadual n. 45.175/09

34. O art. 15 do Decreto Estadual n. 45.175/09 prevê a admissibilidade de aceitação, como forma alternativa de cumprimento da compensação ambiental a **dação em pagamento** de imóvel no interior de unidade de conservação, pendente de regularização fundiária, desde que o empreendedor seja proprietário do imóvel antes do início do processo de licenciamento do empreendimento em relação ao qual incide a condicionante relativa à compensação ambiental em cumprimento. E o parágrafo único exige prévia avaliação pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG do imóvel a ser dado em dação em pagamento.

35. A propósito de medidas compensatórias lato sensu, é oportuno tomar em consideração, aqui, o que dispõe a Lei Florestal n. 12.651/12 no capítulo X, sobre o Programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente, autorizando, no art. 44, o Poder Executivo federal a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo algumas categorias e linhas de ação, entre as quais destacamos a Cota de Reserva Ambiental - CRA; e, no Capítulo XIII, Disposições Transitórias, art. 66, dispendo sobre a permissão para compensar a Reserva Legal:

Art. 44. É instituída a Cota de Reserva Ambiental - CRA, título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação:

I - sob regime de servidão ambiental, instituída na forma do [art. 9º-A da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981](#);

II - correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais exigidos no art. 12 desta Lei;

III - protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, nos termos do [art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000](#);

IV - existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de

Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada.

(...)

Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

I - recompor a Reserva Legal;

II - permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;

III - compensar a Reserva Legal.

§ 1º A obrigação prevista no caput tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

§ 2º A recomposição de que trata o inciso I do caput deverá atender os critérios estipulados pelo órgão competente do Sisnama e ser concluída em até 20 (vinte) anos, abrangendo, a cada 2 (dois) anos, no mínimo 1/10 (um décimo) da área total necessária à sua complementação.

§ 3º A recomposição de que trata o inciso I do caput poderá ser realizada mediante o plantio intercalado de espécies nativas com exóticas ou frutíferas, em sistema agroflorestal, observados os seguintes parâmetros: [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

I - o plantio de espécies exóticas deverá ser combinado com as espécies nativas de ocorrência regional;

II - a área recomposta com espécies exóticas não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recuperada.

§ 4º Os proprietários ou possuidores do imóvel que optarem por recompor a Reserva Legal na forma dos §§ 2º e 3º terão direito à sua exploração econômica, nos termos desta Lei.

§ 5º A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

I - aquisição de Cota de Reserva Ambiental - CRA;

II - arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;

III - doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;

36. Tais medidas também podem ser executadas para o fim de regularização fundiária. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI n. 4901, estabeleceu a constitucionalidade do instrumento Cota de Reserva Ambiental, instituído pelo art. 44 da Lei Florestal, bem como o disposto no art. 66, supra. A seguir, parte da ementa do Acórdão:

(...)

(r) Arts. 44; 48, § 2º; e 66, §§ 5º e 6º (Cota de Reserva Ambiental – CRA):

A Cota de Reserva Ambiental (CRA) consiste em mecanismo de incentivos em busca da proteção ambiental, não se limitando às tradicionais e recorrentemente pouco efetivas regras de imposições e proibições (command-and-control), por meio da criação de ativos correspondentes à preservação dos recursos ecológicos, de modo que qualquer tipo de degradação da natureza passa também a ser uma agressão ao próprio patrimônio. As soluções de mercado (market-

based) para questões ambientais são amplamente utilizadas no Direito Comparado e com sucesso, a exemplo do sistema de permissões negociáveis de emissão de carbono (European Union Permission Trading System – ETS).

(...)

Nesse sentido, além de atender aos ditames do art. 225 da Constituição, no que se refere à proteção do meio ambiente, esse instrumento introduzido pelo novo Código Florestal também satisfaz o princípio da eficiência, plasmado no art. 37, caput, da Carta Magna. Por fim, a necessidade de compensação entre áreas pertencentes ao mesmo bioma, bem como a possibilidade de compensação da Reserva Legal mediante arrendamento da área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal, **ou, ainda, por doação de área no interior de unidade de conservação**, são preceitos legais compatíveis com a Carta Magna, decorrendo de escolha razoável do legislador em consonância com o art. 5º, caput e XXIV, da Constituição;

CONCLUSÃO:

Declaração de constitucionalidade dos artigos 44, e 66, §§ 5º e 6º, do novo Código Florestal; Interpretação conforme a Constituição ao art. 48, §2º, para permitir compensação apenas entre áreas com identidade ideológica (vencido o relator).

37. A orientação jurisprudencial caminha, pois, como resulta forte no recente julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade relativas a diversas disposições da Lei Florestal, no sentido da eficácia das regras de proteção ambiental, colocando, como não pode deixar de ser, o homem como parte indissociável do meio ambiente, devendo-se cuidar para o equilíbrio entre crescimento econômico e preocupação ecológica - princípio do desenvolvimento sustentável:

Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de “retrocesso ambiental”, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.

12. Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V), etc.

38. No âmbito estadual, a possibilidade de doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária para fim de compensação de Reserva Legal está prevista no art. 38, III, § 5º da Lei n. 20.922/2013. Há previsão, também, de doação de área dentro de Unidade de Conservação de Proteção Integral, de domínio público, baseada em avaliação oficial, a critério do órgão competente, para a pessoa física ou jurídica consumidora de matéria-prima florestal que optar por quitar o passivo de reposição florestal apurado, referente ao período anterior ao ano de 2012 (art. 87).

39. Quer dizer, afinal, que, para todos os casos de compensação ambiental, levam-se

à aplicação os princípios do usuário-pagador, do poluidor-pagador, da prevenção, da precaução e da reparação, cuja efetivação se dá conforme análises eminentemente técnicas, atendendo-se às exigências legais previamente estabelecidas para cada tipo de compensação ambiental.

III - CONCLUSÃO

40. Diante de todo o exposto, consideramos serem os mesmos os fundamentos na análise jurídica sobre a viabilidade de aceitação, pelo Poder Público, de áreas de preservação permanente - APPs e de áreas de reserva legal - RL dentro da delimitação de Unidade de Conservação, cuja extensão deva ser de domínio público, para fim de cumprimento de compensação ambiental e/ou florestal, efetivando-se a regularização fundiária das terras.

41. Com efeito, opinamos no sentido de não haver óbice legal à aceitação, pelo Poder Público, de APPs e de áreas de RL como integrantes da extensão total a ser recebida, para fim de compensação ambiental, no interior de UC/PI, de domínio público, desde que observados os requisitos específicos de cada modalidade:

42. (1) por corte ou supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados pela Lei n. 11.428/06, observando-se os requisitos específicos de seu art. 17, o Decreto n. 6.660/08, a Instrução Normativa IBAMA n. 09/19, bem como a Deliberação Normativa COPAM n. 73/04, especialmente o art. 4º, § 4º.

43. (1.1.) Embora a IN IBAMA n. 09/19 recaia apenas para situações que dependem da anuência prévia, entendemos que a orientação jurídica sobre a aceitação de APPs e de RL como doação em pagamento, ou doação, ou destinação de área, sempre no interior de Unidade de Conservação de domínio público, para fins de compensação ambiental, é a mesma.

44. (2) como medida compensatória florestal por empreendimento minerário que dependa de supressão de vegetação nativa, na forma do art. 75 da Lei Estadual n. 20.922/2013.

45. (3) como cumprimento do art. 36 da Lei n. 9.985/00 e respectivo Decreto Estadual n. 45.175/09 ou outras hipóteses de compensação ambiental que incluam regularização fundiária no interior de Unidade de Conservação de domínio público.

46. Ressalva-se, sempre, a análise técnica para atender à finalidade da compensação ambiental, a depender da causa geradora do dever legal de compensar e sempre considerando o grau de proteção da área especialmente protegida aceita para compor a área total dada em pagamento, doada ou destinada, nos termos das respectivas leis, devendo ser igual ou superior à proteção legal específica.

47. As conclusões ora expendidas vêm RATIFICAR as do Parecer NCCJ/AGE n. 15.797/2016, à vista de toda a legislação de regência e, também, acolhendo a justificativa técnica da inviabilidade de manutenção de áreas privadas dentro de UCs de posse e domínio públicos, em sua integralidade ou, mesmo, de formação de "mosaico", o que traria menor ganho ambiental do que a congregação da proteção de toda a extensão da área no interior da UC de domínio público.

48. As APPs e as áreas de RL recebidas em doação, doação em pagamento ou destinação, conforme a modalidade de compensação ambiental a ser cumprida, devem ser avaliadas na forma da jurisprudência dominante, no sentido de que a **indenização pela cobertura vegetal, de forma destacada da terra nua, está condicionada à efetiva comprovação da exploração econômica lícita dos recursos vegetais**. Esse é o critério de cálculo do valor das áreas recebidas.

49. Sugere-se reflexão acerca de incluir, no valor a ser recebido em cumprimento de compensação ambiental mediante doação, doação em pagamento ou destinação de área no interior de UC/PI, de domínio público, para regularização fundiária, os custos para eventual

recuperação da APP, caso seja tecnicamente exigível ou indicado, bem como a recomposição da RL inexistente na proporção prevista em lei, de modo a compor o custo total do investimento da compensação ambiental, o que nos parece, sob o aspecto técnico, superar as dificuldades vislumbradas acerca do cômputo de APP e RL dentro da área que passará ao domínio público, uma vez tomados em consideração os custos de recuperação ou constituição ou regularização de tais áreas especialmente protegidas, assegurando-se, assim, o máximo ganho ambiental.

50. Ainda a título de recomendação, propõe-se que a SEMAD faça contato com o IBAMA para buscar esclarecer o alcance que aquele órgão quis dar à regra do art. 12 da Instrução Normativa n. 09, de 2019, para evitar eventuais conflitos em hipóteses em que é exigível sua anuência prévia para supressão de Mata Atlântica e, também, para buscar uniformidade de tratamento nessa matéria.

51. Propomos, por derradeiro, que o presente parecer seja adotado em caráter referencial, dirimindo-se as divergências a respeito da matéria, bem como que seja aprovado na forma do art. 30, parágrafo único, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB.

52. É como se submete à consideração superior.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Procuradora do Estado de Minas Gerais
MASP 345.172-1. OAB.MG 91.692

Aprovado.

Ana Paula Muggler Rodarte
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral do Estado



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Procurador(a)**, em 23/10/2019, às 13:39, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).
Nº de Série do Certificado: 168803181906009591244620690996012212091



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Muggler Rodarte, Procurador(a)**, em 23/10/2019, às 20:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 24/10/2019, às 09:16, conforme horário oficial de Brasília, com



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6778241** e o código CRC **ACCF6E39**.

Referência: Processo nº 2100.01.0004652/2019-29

SEI nº 6778241